

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CENTRO SÓCIO-ECONÔMICO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SERVIÇO
SOCIAL**

**A EXPERIÊNCIA DO PROGRAMA HABITAR BRASIL BID – REGIÃO CHICO
MENDES: UMA ANÁLISE DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL**

MARLIANGE DA SILVA

**FLORIANÓPOLIS
2008**

MARLIANGE DA SILVA

**A EXPERIÊNCIA DO PROGRAMA HABITAR BRASIL BID – REGIÃO CHICO
MENDES: UMA ANÁLISE DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Serviço Social – Mestrado, da Universidade Federal de Santa Catarina, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Serviço Social.

Prof. Dr. HÉLDER BOSKA DE MORAES SARMENTO
Orientador

FLORIANÓPOLIS
2008

**A EXPERIÊNCIA DO PROGRAMA HABITAR BRASIL BID – REGIÃO CHICO
MENDES: UMA ANÁLISE DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL**

MARLIANGE DA SILVA

Aprovada pelos membros da Banca examinadora:

Prof. Dr. Hélder Boska de Moraes Sarmento
Presidente
Universidade Federal de Santa Catarina
Departamento de Serviço Social

Prof. Dr. Raúl Burgos
Examinador
Universidade Federal de Santa Catarina
Departamento de Serviço Social

Prof^a. Dr^a. Lígia Helena Hahn Lüchmann
Examinadora
Universidade Federal de Santa Catarina
Departamento de Sociologia e Ciência Política

**À
memória de meu querido amigo Volmar Pilar,
minha homenagem e saudade.**

AGRADECIMENTOS

Este estudo cumpre uma importante função na minha história de vida. Permiti-me iluminar com saberes a experiência profissional na Região Chico Mendes, e buscar entendimento para as indagações e inquietações, a respeito da participação da população no Projeto de Urbanização, Habitação e Desenvolvimento Social. Para tal intento, contei com uma gama imensa de apoios, afetos, estímulos e inspiração teórica.

Início por agradecer o privilégio de ter estudado na Universidade Federal de Santa Catarina; esta conceituada Academia, pública e gratuita.

Aos professores, cumpriu a importante tarefa de fornecer o corpo teórico apropriado para mediar o empírico, e fortalecer os princípios ético-político da profissão. Ressalto, dentro destes parâmetros, a contribuição do Professor Raúl Burgos, que me apresentou muitas das formulações teóricas que embasam esta dissertação e me orientou, por determinado período, de forma criteriosa. Na figura da Professora Ivete Simionatto, faço um agradecimento aos demais professores.

Os amigos (se não fossem os amigos...) o agradecimento pelo estímulo constante, pela escuta generosa, pela colaboração intelectual, pelo apoio espiritual. Neste sentido, meus mais fortes abraços e **OBRIGADA** para Kátia Regina Madeira, Cristiane Claudino, Valéria Cabral Carvalho, Káthia Terezinha Müller, Eli Januário, Káthya Denise M.C. Mitke, Soraya Casagrande, Eliana Cecília Fontana, Sílvia Grando, Miriam Martins Vieira da Rosa, Rita de Cássia Gonçalves, Maria de Lourdes Graciosa, Fernanda Ely Borba, entre outros. Distingo o querido amigo Valter Martins, que muito colaborou na organização do trabalho e prestou sua atenção carinhosa, para as lamúrias e preocupações.

À minha querida família, agradeço o apoio incondicional às minhas escolhas. Isto me conforta e estimula.

Agradeço também a compreensão dos colegas de trabalho do Conselho Municipal de Assistência Social de Florianópolis sempre que solicitei me afastar para dedicar à dissertação. Neste período final, foi importante a generosidade da colega de trabalho, Simone Serafim Correa.

Aos colegas de Diretoria do CRESS/SC, agradeço a tolerância com a minha limitada contribuição neste momento tão importante de início de gestão. Espero recompensar esta lacuna, com militância dedicada nos próximos anos.

Ao Professor e orientador Helder Boska, um agradecimento especial, por ter aceitado me orientar, mesmo no caminho, sem colocar reservas, respeitando as minhas limitações e estimulando o meu potencial.

À Professora Lígia Lückmann, o agradecimento por fazer parte desta história, desde a Banca de Qualificação, com uma atitude generosa e cooperativa. Com respeitada contribuição teórica no campo da participação e das relações da Sociedade Civil e Estado, se firmou como uma escolha adequada para contribuir com este estudo.

Meu respeito e admiração aos profissionais da Prefeitura Municipal de Florianópolis, que atuam na Região Chico Mendes, em especial aos Assistentes Sociais, pela determinação e persistência de manter em evidência a área social do Projeto, junto aos gestores e a população, em contextos, na maioria das vezes, adversos.

E, finalmente, meus integrais agradecimentos ao lugar “Região Chico Mendes”, entendendo o lugar como o espaço do acontecer solidário, onde a vida acontece, onde estão às pessoas (caras pessoas), construindo estratégias de sobrevivência, a despeito, das barbáries diárias impetradas contra o “lugar”, sejam explícitas, sejam dúbias, sejam tácitas...

Para todos, meu incondicional carinho, sempre...

Renova-te.
Renasce em ti mesmo.
Multiplica os teus olhos, para verem mais.
Multiplica os teus braços para semeares tudo.
Destrói os olhos que tiverem visto.
Cria outros, para as visões novas.
Destrói os braços que tiverem semeado,
Para se esquecerem de colher.
Sê sempre o mesmo.
Sempre outro.
Mas sempre alto.
Sempre longe.
E dentro de tudo.

Cecília Meireles

RESUMO

A presente dissertação de mestrado em Serviço Social apresenta uma análise do processo participativo da população da Região Chico Mendes, no desenvolvimento do Projeto de Urbanização, Habitação e Desenvolvimento Social, financiado pelo Programa Habitar Brasil BID e executado pela Prefeitura Municipal de Florianópolis, no período de Janeiro de 2001 a Junho de 2007. O estudo, baseado na perspectiva teórico-metodológica crítico-dialética, analisou os Relatórios Trimestrais do Projeto Social, com foco nas ações da macroação: Mobilização e Organização Comunitária, destacando a participação de lideranças e moradores. Utilizou, também, os registros profissionais da autora, que atuou no Projeto, numa abordagem autobiográfica e autocrítica. Ao estudo, cumpriu reconhecer a disputa, entre projetos políticos antagônicos, pela apropriação e direção da *participação social*, como elemento que, tanto pode ter um conteúdo político transformador radical, explicitado pelo compartilhamento do poder, quanto escamotear as desigualdades sociais e as assimetrias de poder e recursos, sob o manto da coesão e da sustentação de consensos utilitários. Esta polaridade, expressada pelos projetos políticos democrático e neoliberal, se reveste de características perversas, na medida em que, conceitos historicamente democráticos, são sub-repticiamente incorporados, para legitimar práticas restritivas e despolitizadas. A esta operação, Dagnino (2004) denomina “confluência perversa” e “crise discursiva”. Foi acrescido ao conteúdo de análise, o papel dos organismos internacionais de financiamento, como o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), na defesa da continuidade da acumulação do capital e na disseminação, sobretudo na América Latina, de um *modelo de gestão de cidades*, que é repercutido na implementação dos Programas de Urbanização e Desenvolvimento Social nos municípios, que devem preparar a infra-estrutura da cidade para os investimentos empresariais e formar “parcerias” com a sociedade (por meio do estímulo à participação social). Foi reconstruída a história da implantação do Projeto na Região Chico Mendes e acompanhada a trajetória do desenvolvimento do Projeto Social. O conjunto empírico, elevado à mediação teórica, sugere que o processo participativo em tela, esteve alinhado às orientações do modelo neoliberal, transpostas para os manuais e para o Projeto Social, coadunadas aos interesses das gestões municipais. Isto implicou: processos participativos comunitários centrados na representação das lideranças, em detrimento de construção de espaços coletivos de deliberação; primazia do conteúdo técnico e gerencial da participação, que preza pela eficiência e eficácia, sobre a condução crítico – política do Projeto; prevalência de ações voltadas à “adaptabilidade” das famílias ao “conjunto de benfeitorias”, por meio da assunção de regras, normas e procedimentos, contrárias à dinâmica que privilegie o poder real de decisão da população, em relação às propostas de intervenção; entronização da noção da população como “beneficiária”, o que a destitui da condição de sujeito; hiato entre o início da execução das obras e o desenvolvimento do Projeto Social, causando danos irreversíveis à população, privada de apoio social para assimilar as complexas intervenções na Região. Estas aproximações à experiência e ao seu conteúdo participativo, alertam para as novas fraseologias, que somente repõem a velha armadilha do capital, de construir, política e intelectualmente, as condições de legitimação, de um projeto de encolhimento radical do espaço público e manutenção da governabilidade.

Palavras Chave: Participação; Projetos políticos; Democracia; Gestão habitacional; Programa Habitar Brasil BID.

ABSTRACT

The following dissertation in Social Work is an analysis of the Chico Mendes Area and its population's involvement in the Urbanization-Habitation and Social Development Project, supported by Habitar Brasil BID Program and performed by the Florianópolis City Hall from January 2001 to June 2007. The thesis, based upon a theoretical-methodological and critical-dialectic perspective, investigated the Social Project's Tri-monthly Reports, focusing on actions such as Mobilization and Communitarian Organization, pointing out participations of the leadership and residents. It also made use of professional records from the author, whose took part in the project in an autobiographical and auto-critique approach. This thesis needed to recognize the dispute between antagonistic political projects and social participation as an element that can have a transforming radical political content, demonstrated by a shared power which tries to hide social inequalities and asymmetric resources under a utilitarian consensus. That polarity, expressed by political, democratic and neoliberal projects, reverts itself with perverse characteristics while concepts "historically democratic" are incorporated to restrictive and non-political practices. Dagnino (2004) names this action "perverse confluence" and "discursive crisis". As well international organizations of financing's role has been added to this paper, as such the Bank of Inter-American Development (BID), which defends the continuity of capital accumulation and disseminates *a model of city conduct*, principally in Latin America, reflected in municipal districts' urban and social programs. These cities have to prepare their infrastructure for business investments and make partnerships with society (stimulating social involvement). So the Chico Mendes Area's history was rebuilt and it was closely followed by the development of its social project. The empirical entirety, using a theoretical mediation, suggests that the process was lined up from the neoliberal model of orientation, taking part in Social Projects and being connected to municipal administrations. Implicated are: participative communitarian processes focused on leadership representations composing common spaces of deliberation; primacy of the technical content and managerial participation, which appreciates efficiency and efficacy under a critical-political project conduction; prevalence of actions approaching family "adaptability" for the "betterment entirety", by rules, principles and procedure against a dynamism that favors the population's decision in regard to a intervention proposal; enthronement of notions on inhabitants as "beneficiaries", depriving them from their citizen condition; the Social Project development and work execution causing irreversible damage to inhabitants, with no social aid to assimilate all the intricate interferences on their area. Observations about participative content are a warning to new phraseologies, which only restore the old capital trap, building (politically and intellectually) conditions to a project of public space contraction and governmental maintenance.

Key Words: Participation; Political Project; Democracy; Management of Housing; Habitar Brasil Program BID.

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Distribuição da População de Baixa Renda no Município de Florianópolis por Região 34

Tabela 2 - Síntese das Reprogramações do Projeto Social relativa ao Eixo Mobilização e Organização Comunitária – MOC, com base nas ações do Projeto Social – 2000 151

Tabela 3 - Aspectos do contexto político – administrativo do Período Janeiro 2001 a junho de 2007 ... 201

Tabela 4 - Processo representativo: agenda de discussões-Principais assuntos da pauta de reuniões das lideranças do Programa HBB/BID – Região Chico Mendes e principais interlocutores no período de janeiro 2001 a junho de 2007 205

Tabela 5 - Principais pautas, participantes e modalidades de atuação junto aos moradores da Região Chico Mendes – Programa HBB 232

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	12
SEÇÃO 1	21
1 A PARTICIPAÇÃO NA QUESTÃO URBANA E HABITACIONAL - UM RECORTE NO PROGRAMA HABITAR BRASIL BID - REGIÃO CHICO MENDES.....	21
1.1A QUESTÃO URBANA E HABITACIONAL – A “FAVELIDADE”	22
1.2 A CENA POLÍTICA E ADMINISTRATIVA DA GESTÃO HABITACIONAL EM FLORIANÓPOLIS	41
1.3 A GESTÃO HABITACIONAL NA REGIÃO CHICO MENDES – “A REGIÃO DA AMOSTRA” E O PROGRAMA HABITAR BRASIL BID	56
1.3.1 As propostas para a Região	69
SEÇÃO 2	84
2 O PROCESSO DE PARTICIPAÇÃO E ORGANIZAÇÃO COMUNITÁRIA NO PROGRAMA HABITAR BRASIL BID - REGIÃO CHICO MENDES - A PARTICIPAÇÃO “DITA E ESCRITA ”	84
2.1 A CRISE DISCURSIVA ATUAL - A APROPRIAÇÃO SEMÂNTICA E A QUESTÃO POLÍTICA DA PARTICIPAÇÃO	85
2.1.1 <i>O projeto democrático participativo - Participação e Poder</i>	89
2.1.2 <i>O projeto neoliberal- caracterização crítica</i>	95
2.1.2.1 O pensamento liberal	95
2.1.2.2 Reformas neoliberais e as Agências Internacionais	103
2.1.2.3 Projeto político e participação: a confluência perversa e a crise discursiva.....	105
2.2 O MANUAL DE ORIENTAÇÕES DO PROGRAMA HABITAR BRASIL BID – A TUTELA NORMATIVA DA PARTICIPAÇÃO	114
2.3 O PROJETO SOCIAL – ADESAO E OS DESCAMINHOS DA PARTICIPAÇÃO	122
2.4 AS REPROGRAMAÇÕES DO PROJETO SOCIAL – “A SAGA DO SOCIAL”	132
SEÇÃO 3	154
3 REVISITANDO A PARTICIPAÇÃO DA POPULAÇÃO NO PROGRAMA HABITAR BRASIL BID - REGIÃO CHICO MENDES	154
3.1 PARTICIPAÇÃO DAS LIDERANÇAS – A SUPREMACIA DA REPRESENTAÇÃO.....	161
3.1.1 <i>Antecedentes - fragmentos de memórias</i>	161
3.1.2 <i>Os relatórios trimestrais</i>	168
3.2 A PARTICIPAÇÃO DOS MORADORES	207
3.2.1 <i>Antecedentes - fragmentos de memórias</i>	208
3.2.2 <i>Os relatórios trimestrais</i>	213
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	234
REFERÊNCIAS	242
ANEXOS	254

INTRODUÇÃO

A presente dissertação, circunscrita à linha de pesquisa sobre o Estado, Sociedade Civil e Políticas Públicas do Programa de Pós – graduação em Serviço Social da UFSC, tem por objetivo geral refletir criticamente acerca do processo de participação da população da Região Chico Mendes no desenvolvimento do Programa Habitar Brasil do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), executado pela Prefeitura Municipal de Florianópolis, no período compreendido entre 2000 e o 1º semestre de 2007. Para tanto, reconstrói criticamente a história do Programa na Região e adota como ordenador teórico do debate a disputa entre projetos políticos contemporâneos e suas bases ideológicas.

O interesse pela temática da participação da população no Programa Habitar Brasil BID tem motivações autobiográficas, considerando a experiência profissional, como Assistente Social na região Chico Mendes pelo período de 9 (nove) anos (1994 a 2003), sendo que, destes, 03 (três) (2000 a 2003) na Coordenação do Projeto Social do Programa Habitar Brasil BID (HBB), na condição de Servidora Pública Municipal. A atuação profissional esteve pautada nos princípios éticos fundamentais da autonomia, emancipação e expansão dos sujeitos sociais, ampliação e consolidação da cidadania e dos direitos sociais, posicionamento em favor da equidade e da justiça social e da defesa do aprofundamento da democracia e da participação política, conforme preconiza o Código de Ética Profissional do Assistente Social (BRASIL, 1997).

A atuação profissional, na referida Região e nesse período, tinha como objetivos assessorar, acompanhar, fortalecer e expandir o movimento comunitário na luta por melhores condições de vida da população, por lutas específicas como a questão do meio ambiente, saúde e habitação. Foi desenvolvida junto às organizações formais como Associações de Moradores ou em novos espaços e/ou formas como Comissões e Conselhos (Comissão do Meio Ambiente, Conselho Local de Saúde, Comissão da Casa da Cidadania e outros). A vivência comunitária proporcionou participar de momentos importantes para a região como os processos ininterruptos de reivindicação junto ao Poder Público pela cobertura e ampliação de serviços públicos, da experiência do Orçamento Participativo, da implantação dos Programas Habitacionais, os quais

demandaram movimentos comunitários de organização, resistência e negociações, ou seja, a participação como disputa e conquista.

É um desafio, portanto, investir na compreensão teórico-política da qualidade e potencialidade da organização e participação comunitárias, e ao presente estudo coube recuperar a história do Projeto na Região, por meio da “lente” da participação, conceito hodiernamente apropriado por diferentes projetos políticos em disputa, traduzindo práticas que podem se constituir em verdadeiros simulacros participativos.

Este alerta é feito por Souza (1999b, p. 79) quando adverte que a questão da participação “requer ser compreendida historicamente e que [...] muitas práticas e discursos intitulados de participação não são mais do que meros processos de dominação e, por conseguinte, processos de contraparticipação”, práticas que foram se desvelando na medida em que avançávamos em nosso estudo e investigação, revendo nossa experiência e os documentos utilizados ao longo da pesquisa.

Outro autor, Demo (2001, p. 20), também alerta para as artimanhas do poder em pintar-se como fonte de participação, camuflando novas e sutis repressões, ao dizer: “Na verdade, a ideologia mais barata do poder é encobrir-se com a capa da participação”.

Para atingir o objetivo central de refletir criticamente sobre o processo participativo no Programa Habitar Brasil BID na Região Chico Mendes, foi necessário fracionar objetivos específicos, como:

- *Caracterizar a metodologia de participação* exigida pelo Programa Habitar Brasil BIB e operacionalizada pelo Trabalho de Participação Comunitária (TPC), nas suas várias etapas e reprogramações.

- *Identificar as concepções atribuídas à participação* no Programa Habitar Brasil BIB e no Projeto Social.

- *Analisar o desenvolvimento dos mecanismos de participação* da população no Projeto.

- *Identificar a condição administrativa e política da gestão do município* sobre o Programa.

A partir de uma perspectiva teórico-crítica, a lente que utilizamos para compreender a participação pretende reconstruir as múltiplas determinações do fenômeno em tela que serão mediatizadas e capturadas mediante a investigação teórica pela pesquisa documental e pelos

registros da vivência profissional, a fim de desvelar os significados e a natureza de uma experiência participativa permeada de ambigüidades e contradições.

Logo, para o presente estudo, estabelecemos procedimentos metodológicos de análise, alicerçados na pesquisa qualitativa, exploratória e documental, que privilegiou um trabalho de reconstrução crítica da história da participação no Programa Habitar Brasil BID na Região Chico Mendes, por meio da seguinte base de dados:

Documentos oficiais como: Relatórios Técnicos diversos (Relatórios Trimestrais, Termos de Referência; Relatórios sobre Reprogramação do Projeto Social, Cronogramas de Execução Físico - Financeira do Projeto Social, Relatórios sobre o Plano Estratégico Municipal para Assentamentos Subnormais (PEMAS), Planejamento Operacional do Projeto Social, Projeto “Caminho de Casa”; Relatório sobre o Perfil de Áreas Carentes – Continente; Versão Preliminar da Política Municipal de Habitação; atas de reuniões comunitárias e da equipe técnica), documentos do BID, do Programa Habitar Brasil BID (Manual, Carta Consulta, Regulamentos, Contratos), Volume do Projeto Social, referências do Programa de Governo das Gestões Municipais, entre outros.

Documentos correlatos como: monografias, dissertações e teses sobre o assunto e que permitissem o resgate dos processos organizativos e de participação comunitários da Região Chico Mendes, informações sobre o Programa HBB e a dinâmica das relações estabelecidas entre a população, o Poder Público e os Órgãos Financiadores.

A principal base de dados da pesquisa a respeito da participação da população no Programa, elencada por este estudo, foram os *Relatórios Trimestrais sobre o Trabalho Social*, elaborados pelo Coordenador Social do Projeto Social no Município e encaminhados aos Órgãos Financiadores, por se constituírem em documentos oficiais que devem registrar com fidelidade o desenvolvimento do Programa. São assinados pelo profissional que está na coordenação do Projeto Social e que, em Florianópolis, sempre foi o profissional Assistente Social.

Com tais características, os Relatórios se mostraram uma base fidedigna de dados quanto à descrição quase “fotográfica” das ações desenvolvidas nas três macro ações do Projeto, quais sejam: *Mobilização e Organização Comunitária; Educação Sanitária e Ambiental e Capacitação Profissional e Geração de Renda*, além de conterem material avaliativo, com ênfase para a relação do desenvolvimento do Projeto Social com o andamento das obras. Neste estudo foi realizado o recorte específico no conteúdo dos Relatórios da macro ação: Mobilização e

Organização Comunitária, por descrever procedimentos e atividades relacionados à execução do projeto na intersecção do trabalho social e das obras, a atuação com as lideranças e população para garantir a participação e organização no Projeto, as ações para atender as demandas sociais da população e a preparação e acompanhamento das famílias atendidas diretamente pelo Projeto Habitacional (FLORIANÓPOLIS, 1º TRIMESTRE DE 2001). Entende-se que o conteúdo dos Relatórios é fidedigno, não apenas por serem documentos oficiais, mas por estarem permeados e contaminados com as contradições e ambigüidades que pretendemos desvelar nesta dissertação, sob a luz das indicações crítico-dialéticas.

Nos Relatórios, também é realizada a confrontação das ações planejadas no Projeto Social com as ações executadas, fornecendo base de informações que subsidiaram a reconstrução de toda a trajetória do desenvolvimento do Projeto Social, que tem relação direta com a análise pretendida.

Cada Relatório Trimestral foi exaustivamente analisado, extraindo-se quantidade substancial de informações que foram agrupadas nos seguintes eixos analíticos: *-Participação das Lideranças no Projeto; Participação dos Moradores; a interferência direta da população no projeto- poder de decisão; a adequação das ações do Projeto Social; o contexto político-administrativo e a estrutura institucional para a participação.* Muitos dados constavam da estrutura do Relatório na forma como foram considerados para análise, mas algumas categorias capturadas para estudo foram garimpadas da leitura e análise geral dos relatórios, especialmente os dados sobre conjuntura e sobre o poder real de decisão da população no Projeto. Também foram extraídos dos relatórios conceitos atribuídos ao processo participativo, em diferentes períodos, para ilustrar a ambigüidade a que se presta o tema da participação.

Este conjunto de dados gerou tabelas (Tabela 1 - Síntese das reprogramações do Projeto Social; Tabela 2 - Aspectos do contexto político-administrativo; Tabela 3- Processo representativo – Agenda de discussão e interlocutores; Tabela 4 – Principais pautas, participantes e modalidades de atuação com os moradores) que permitem visualizar didática e linearmente o processo participativo, considerando que houve a opção metodológica de reconstruir cronologicamente esta história. Acredita-se ter sido uma decisão coerente com a base teórica que mediatizou as discussões, que possui uma construção histórica radicalmente determinada na linha do tempo, qual seja as reconfigurações da sociedade civil e do Estado, nos marcos da engenharia neoliberal.

Os dados da pesquisa documental se somaram aos registros da autora, que trouxe à cena informações e impressões de período anterior ao início da elaboração dos Relatórios e algumas que não foram levadas em conta nos Relatórios, e que têm relativa importância para a apreensão do processo participativo.

Do aporte de informações recolhidas dos Relatórios foi selecionada uma quantidade de registros suficientes e ricos para a utilização na dissertação, sendo que outra quantidade de dados deixou de ser analisada em função dos limites deste trabalho. Vale lembrar aos leitores que foi utilizado o recurso do **negrito** nas citações dos Relatórios sempre que identificada a necessidade de destacar elementos importantes de análise, sendo o mesmo recurso utilizado em citações de autores.

As principais referências teóricas para a análise pretendida foram as importantes produções de Dagnino (2002), Dagnino, Olvera e Panfich (2006) e Dagnino e Tatagiba (2007), as quais problematizam a discussão sobre a construção democrática, considerando três principais eixos analíticos: o reconhecimento da heterogeneidade da sociedade civil e do Estado, o conceito de projetos políticos e o das trajetórias políticas. Merecem destaque as formulações de Tatagiba (2006, 2007) que tratam de analisar formulações específicas adotadas pelo projeto neoliberal na implementação de políticas sociais, como a democracia gerencial e a participação solidária. Para a discussão da questão urbana, Maricato (1997, 2001) não perde a atualidade de suas análises sobre as desigualdades e contradições do sistema capitalista e a necessidade de desmistificar a representação hegemônica dominante sobre o urbano, com a viabilidade de um urbanismo crítico.

Para endossar as aproximações a respeito dos interesses iminentes ao BID para os financiamentos na América Latina, foi de fundamental valia a Tese de Santana (2006) e é importante registrar a utilização neste trabalho do Estudo de Caso de Pereira (2005), que abordando a mesma temática desta dissertação, utilizou - se de pesquisa exploratória, por meio de entrevistas às lideranças da Região Chico Mendes que ilustram a “fala” da população, agregando elementos empíricos adequados ao contexto do trabalho. É interessante relatar que, sobre a experiência do Programa Habitar Brasil BID na Região Chico Mendes, já existe um considerável acervo de monografias e dissertações, vindo a somar com a densidade crítica e científica desta experiência.

A exposição do resultado da pesquisa, que se constituiu no esforço de apreensão do objeto em sua totalidade dar-se-á da seguinte forma: na primeira seção, será descrita a

experiência do Programa Habitar Brasil BID circunscrita no contexto da gestão urbana nos âmbitos nacional e municipal e no trato da questão da urbanização das cidades, tema que foi encampado pelos Organismos Internacionais, especialmente na América Latina, nos anos 90, decorrente da agudização da pobreza, com vistas a conter as tensões sociais decorrentes e para solidificar os ajustes estruturais, de acordo com a concepção neoliberal.

Esta temática densa é apresentada na primeira seção do presente estudo, que também detalha as características da Região Chico Mendes, sujeito da experiência de implantação do Programa de Urbanização e Desenvolvimento Social – Habitar Brasil BID. Espera-se conduzir o leitor à compreensão da formação das comunidades Chico Mendes, Novo Horizonte e Nossa Senhora da Glória, as quais traduzem o histórico processo brasileiro de degradação urbana e social, fundado na fragilidade/ ineficácia/ inexistência de políticas públicas de cunho redistributivo, tanto sócio-econômico, quanto fundiário. O resultado é o crescimento dos aglomerados humanos em condições sub-humanas, desafiando toda e qualquer política urbana e social, expondo populações inteiras ao sofrimento da fome, do desemprego, do analfabetismo, da doença e da pobreza política.

Na segunda seção, discorreremos sobre o conceito de participação na visão de autores clássicos e contemporâneos, sua função nos discursos e na vida prática, fornecendo os elementos teóricos de apoio para que possamos qualificar o processo participativo na Região Chico Mendes. De conteúdo crítico, a abordagem teórica pretende avançar na compreensão da *crise discursiva* que se abate sobre este conceito, no escopo da lógica neoliberal, e qual a repercussão no desenvolvimento do Programa; afinal, de qual participação estamos falando e que qualidade ela é capaz de produzir.

Entendendo que o conceito de participação é impregnado de conteúdo ideológico, sugerimos utilizar como ordenador do debate a noção de *projeto político* compartilhado por Dagnino (2006, p. 38), considerando que o contexto adverso de projetos em disputa imprime inflexão sobre as práticas políticas, realçando novas tipologias relativas à participação, marcando um campo de disputa entre práticas, culturas e projetos antagônicos.

Evidentemente, é ampla a diversidade de projetos políticos existentes, mas, para efeito de análise, propomos a definição de traços comuns que identifiquem grandes tendências que disputam o significado da participação social, a saber, o projeto político democrático –

participativo e o projeto político neoliberal, os quais polarizam a disputa ao redor da democracia e colorizam as delicadas, complexas e contraditórias relações entre a sociedade civil e o Estado.

Abordaremos o Programa Habitar Brasil BID – Região Chico Mendes, salientando os fundamentos conceituais sobre o tema da participação e o destaque estará por conta da distinção do *Manual de Orientação do BID*, do *Projeto Social*, denominado de *Trabalho de Participação Comunitária (TPC)*, do qual consta a metodologia de participação contemplada nas várias etapas de implantação do Programa e da *trajetória de reprogramações do Projeto Social*. Todos estes documentos são peças fundamentais para a compreensão do processo de participação da população e estão cheios de ambigüidades e contradições, revelando a “confluência perversa” descrita por Dagnino (2004), uma vez que erigem o conceito participativo ao nível máximo de importância, mas as intencionalidades sobre a aplicabilidade do conceito abrigam significados distintos, de acordo com as determinações sócio – históricas dos projetos políticos.

É possível adiantar que, na medida em que avançam os estudos e as pesquisas, a noção de participação expressa nos documentos repercutia o caráter de funcionalidade da participação, como elemento de gestão instrumental, adotada pelo projeto político neoliberal e reproduzida nos programas de investimento social dos Organismos Financeiros Internacionais.

Na terceira seção, se adentra à dinâmica da participação da população no Programa HBB, discutida no âmbito da participação das lideranças e também dos moradores, com base nas informações dos Relatórios, quando se procura realizar a síntese, ou a aproximação mais concreta ao objeto da presente dissertação, capturada nas suas múltiplas determinações pela “razão teórica”, para o desvelamento do real.

A opção metodológica por iluminar distintivamente os processos participativos das lideranças e moradores não significa não reconhecer serem dinâmicas imbricadas, mas cumpre o propósito de desvelar a arquitetura participativa do Programa que reserva especial atenção à atuação das lideranças formais – as Entidades Representativas - para cooperar com a governabilidade do projeto. Neste sentido, buscamos dimensionar a medida da predominância destas instâncias representativas no Projeto e as implicações para o processo democrático. Para tal apreensão, são confrontadas teorias que versam sobre a dominância da democracia liberal/representativa como forma de organização política do Estado capitalista e da ideologia neoliberal, na mesma medida em que é discutida a crise da democracia representativa na atualidade, e as novas configurações contra-hegemônicas de democracia participativa. “Esse

novo fazer político efetiva-se, inclusive, nos espaços tradicionais de política, inovando nas práticas, nos estilos, nos valores” (CARVALHO, 2004).

No outro campo de análise está à participação da população, e o empenho, neste sentido, é entender se os processos participativos oportunizaram a real apreensão do projeto, em que medida os moradores puderam exercer o poder imanente à participação, compartilhando as decisões, assim como se as preocupações e necessidades individuais foram transpostas para o âmbito coletivo e global, numa dimensão pedagógica e, por fim, se foram criados espaços públicos favoráveis à radicalização da democracia.

A presente pesquisa inspira-se nos pressupostos do método dialético proposto por Marx, considerando que pretende exercitar a análise crítico - dialética da realidade, utilizando uma teoria que resgata a totalidade e coloca a questão da transformação. Em Marx, a realidade não é conhecida como totalidade concreta, se o homem é considerado como objeto, ou seja, se na práxis histórico – objetiva da humanidade não se reconhece a importância primordial do homem como sujeito.

A célebre assertiva concernente ao método, qual seja, “o concreto é concreto por ser a síntese de múltiplas determinações, logo, unidade na diversidade” (MARX, p. 218), significa a captura, pela razão teórica, das determinações obtidas através da análise das relações efetivas; o concreto, pois, não se mostra faticamente na empiria, imediatamente - é justamente, a ultrapassagem da faticidade, a sua dissolução na descoberta das determinações e relações que permite à razão teórica reconstruir e capturar o concreto (FALCÃO, 1989), e este foi o desafio que nos lançamos quando da reconstrução histórica.

Assim, entendendo que não há, fora da vivência do método dialético, condições conseqüentes de apreender a realidade social, sua complexidade, repleta de múltiplas determinações, as quais precisam ser desveladas para que o sujeito possa assumir sua dimensão transformadora, é que este será referência para a abordagem do tema da pesquisa, que exige uma análise mais profunda que as aparências disponíveis ao senso comum, com o desvelamento do real, “material transposto para a cabeça do ser humano e por ele interpretado” (MARX, 1987, p. 28).

Descrito pelo próprio Marx (1987), o método investigativo é a forma de se apoderar da matéria em seus pormenores, “de analisar suas diferentes formas de desenvolvimento e de

perquirir a conexão íntima entre elas. Só depois de concluído esse trabalho é que se pode descrever, adequadamente, o real” (MARX, 1987, p. 28).

É oportuno lembrar que a elaboração da presente dissertação não esgota as possibilidades de apreensão do real a que se propôs a investigação. Há, no conjunto da experiência do Programa HBB – Região Chico Mendes, material empírico suficiente para fundamentar outros estudos, baseados no esforço do pensamento científico, com vistas a ampliar o conhecimento crítico, rigoroso, não complacente com a falsa consciência.

Esta é a intenção primária deste estudo, que contradita os modelos de gestão de base neoliberal difundidos pelas agências (em particular, pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento) que atuam na defesa das *forças de mercado* e que engendram e sustentam experiências participativas que carecem de qualidades como controle efetivo do poder, autonomia e construção de espaços públicos legítimos para a deliberação e debate simétrico, e nos quais redundaram esforços técnicos e políticos para transformar a participação em consulta tópica, processo de adesão e de consensos.

Se tal questão não é um elemento novo nos estudos acadêmicos e nas práticas políticas, as diferentes formas e expressões que vai assumindo ao longo do caminho, como participação que se realiza, revela adaptações, distorções e confluências, extremamente inovadoras nas múltiplas faces que se estabelecem, quer da autonomia, emancipação e expansão dos sujeitos sociais, quer da mais pura perversidade manipulativa nas esferas do poder que se reproduz. Se a participação é disputa, ao longo deste trabalho, pudemos compreender o papel que a crítica e a autocrítica podem ter para que a participação seja conquistada.

SEÇÃO 1

1 A PARTICIPAÇÃO NA QUESTÃO URBANA E HABITACIONAL - UM RECORTE NO PROGRAMA HABITAR BRASIL BID - REGIÃO CHICO MENDES

O objetivo desta seção é apresentar panorâmico quadro teórico e político da participação na questão e gestão urbana e habitacional no Brasil, seus reflexos no contexto municipal de Florianópolis e os desdobramentos na experiência do Programa Habitar Brasil BID na Região Chico Mendes. Tem como fio condutor e indutor a ideologia de “gestão de cidade” disseminada pelas bases ideológicas liberais dos Organismos Internacionais de Crédito, especialmente o BID, voltada para “a inserção das cidades (ou sua acomodação) no recente processo de produção” (SANTANA, 2006, p. 102), com investimentos na área urbana e nas administrações locais, para que se consolidem como “símbolos de desenvolvimento econômico” (SANTANA, 2006, p. 299).

Será apresentada a Região Chico Mendes, distinguida no Brasil, entre várias cidades, para “protagonizar” experiência piloto do Programa Habitar Brasil BID (HBB), por meio do Projeto Integrado de Urbanização, com características de remanejamento da população na mesma área de intervenção. Segundo o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA, 2007, p. 288-294), “os principais programas habitacionais representam iniciativa do governo federal e foram criados na segunda metade da década de 1990”. O Programa HBB “foi criado por meio do empréstimo junto ao Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) no valor de R\$ 250.000.000,00”, assinado em 13.09.1999 [...], sendo que 60% dos recursos provêm do referido Banco e 40% da União” (SANTANA, 2006, p. 156).

A condução política brasileira nesta década, segundo literatura crítica, está diretamente relacionada à coordenação política e econômica dos interesses capitalistas, capitaneados também pelos Organismos Internacionais, com defesa intransigente dos ajustes estruturais (com um enfoque especial na reforma do Estado) e da apologia à programática neoliberal (SANTANA, 2006; ALVIM, 1997; ARRUDA, 1999; GÓMEZ, 2000; BORON, 1999).

Para completar o quadro previsto para este capítulo, será apresentada a proposta do Programa para a Região, com o enfoque nos projetos urbanísticos e habitacionais, “confrontados”, mais adiante no estudo, com a realidade durante sua execução, e transversalmente ao Projeto Social do Programa, este sim, objeto do presente estudo.

1.1 A QUESTÃO URBANA E HABITACIONAL – a “favelidade”

No contexto desta reflexão, é relevante situar o referencial teórico que informa o conceito de *cidade* adotado neste estudo para situar a questão urbana no capitalismo.

Diferentemente do pensamento de Wirth (1987)¹ que considera a cidade como uma variável independente, dotada de uma “força social” capaz de gerar, por sua influência, diferentes efeitos na vida social, concedendo forte valor explicativo ao urbano em si, há autores que pensam a cidade como uma variável dependente, que não se auto – explica, uma vez que ela não é uma totalidade, mas a objetivação de uma totalidade maior na qual se insere.

Estes autores, na sua maioria marxistas, como Lojkine (1981), estão interessados em fatores históricos e estudam a cidade como produto de múltiplas determinações. De acordo com diferentes circunstâncias e forças históricas, existiriam cidades de tipos diferentes, desempenhando funções ligadas às áreas nas quais estão inseridas.

Sendo assim, a aglomeração da população, dos instrumentos de produção, do capital, dos *prazeres e das necessidades* – em outras palavras *a cidade* – não é de modo algum fenômeno autônomo sujeito às leis de desenvolvimento totalmente distintas das leis de acumulação capitalista: não se pode dissociá-la da tendência que o capital tem de aumentar a produtividade do trabalho pela socialização das *condições gerais* da produção - das quais a urbanização [...] é componente essencial (LOJKINE, 1981, p.137).

Em Oliven (1983, p. 335), encontramos referência ao pensamento de Marx sobre a contradição campo – cidade, como o motor da história, resumindo a história econômica da

¹ Louis Wirth (agosto 28, 1897 - May , 1952) – Sociólogo, nasceu na Alemanha, mas estudou nos Estados Unidos, transformando-se na figura principal da Escola de Chicago. A contribuição principal de Wirth à teoria social do espaço urbano foi o ensaio clássico *Urbanismo como uma maneira de vida*, publicado no jornal americano do Sociology, em 1938.

sociedade a esta antítese, sendo que na cidade, dialeticamente, vai surgir a nova classe, potencialmente detentora de uma consciência revolucionária.

Marx caracteriza a cidade industrial como um mercado, não só de capitais, mas também de mão- de- obra, na medida em que ela barca a população diretamente necessária ao processo produtivo e o exército de reserva requerido para comprimir os salários, bem como para dispor de um reservatório de trabalhadores. Deste modo, a cidade tem uma importância decisiva de acumulação de capital, já que a presença de um mercado é uma exigência para a realização da mais – valia, que é diretamente proporcional à amplitude do mercado (OLIVEN, 1983, p. 335).

Assim, as cidades são, por um lado, “consequência da divisão social do trabalho e do desenvolvimento das forças produtivas de diferentes sociedades e, por outro lado, o contexto no qual se desenrola a luta de classes e a formação de uma consciência revolucionária, decorrente do modo de produção capitalista” (OLIVEN, 1983, p. 335).

Nesta perspectiva, o *espaço urbano* é uma categoria da sociedade capitalista, determinado pela dinâmica das forças produtivas, em que predomina o padrão urbano de características desiguais, com a constatação da “segregação social e espacial” (LOJKINE, 1981, p. 222).

Maricato (2000, p.168), entende que “o espaço urbano não é apenas um mero cenário para as relações sociais, mas uma instância ativa para a dominação econômica”.

Souza (1999a, p. 35), nesta mesma confluência ideológica, designa a cidade como o “concreto, onde vivem os cidadãos: é o material, o conjunto das infra-estruturas, dos equipamentos, enfim, de toda a materialidade que permite a vida coletiva de um conjunto cada vez maior de cidadãos coabitando”.

A análise contida em Santana (2006, p. 104), atualiza a impressão ideológica hegemônica cunhada ao conceito de cidade no capitalismo contemporâneo, em tempos de globalização, traduzida pelo discurso da competitividade urbana e da gestão urbana empresarial, fundamentada numa “racionalidade gestonária” que articula o poder econômico e administrativo, em detrimento do poder político, e que tem desdobramentos em toda a retórica da participação social na gestão pública. “Neste contexto, os chamados à participação mal encobrem que seu pressuposto é a adesão à utopia mercantil de uma cidade unida pela produtivização e pela competição” (VAINER, 2000, p. 98).

Para a constituição do “*pensamento único* que legitima ideologicamente a inexorabilidade das forças de mercado, é absolutamente visível a influência dos organismos internacionais de crédito (FMI, Banco Mundial, BID)” (SANTANA, 2006, p. 93), corporificados em modelos orientadores do planejamento urbano, voltados, sobretudo, aos gestores municipais, por conta da importância das cidades no processo de globalização.

Levando-se em consideração a importância das cidades no contexto da produção e reprodução do capital e levando-se em consideração que, no desenho das orientações conectadas ao denominado ajuste estrutural, as administrações municipais são relevantes em vista da formulação e execução das políticas sociais, bem como no preparo da infra-estrutura e serviços urbanos factíveis à dinâmica de investimentos empresariais, o BID disponibiliza recursos orçamentários para a área urbana a serem investidos especialmente pelos municípios. Assim, sob a alegação de que as cidades devem ser competitivas, atrativas, eficientes, sustentáveis, os apologistas daquele pensamento (representados pelas discussões dos intelectuais catalães) asseguram que os municípios correspondem ao locus privilegiado da produtividade e lucro empresariais, motivo pelo qual devem ser atrativos aos investimentos capitalistas. Deste modo, as cidades consideradas símbolos de desenvolvimento econômico e social devem servir de espelho para outras experiências em nível mundial. Eis que se constrói um *modelo de gestão de cidades* que pretende ser orientador do planejamento urbano que valoriza a dimensão técnica (da gestão), isto é, a capacidade gerencial da administração local (SANTANA, 2006, p. 299).

Outra máxima engendrada no contexto das reformas de Estado e que tem se cristalizado como indicação dos organismos internacionais é a noção da parceria público-privado para assegurar que os interesses do mercado, ou seja, os interesses privados dos capitalistas adentrem no próprio processo de planejamento e decisão acerca da cidade.

Desta feita, a administração local deve ser eficiente na condução das políticas econômicas e nas de caráter compensatório - com uma clara orientação de “parceria” com a empresa privada, o que enfatiza, sobremaneira, o processo de privatização em curso - seguindo um modelo competitivo de cidades sustentáveis que facilite a atração de investimentos privados e a inserção de pessoas de “baixa renda” no mercado formal de trabalho. Nesta medida, a ênfase no poder local, tanto para colaborar com a infra-estruturação das cidades, tendo em vista o investimento empresarial, quanto para implementar políticas compensatórias, responde a uma outra requisição: “liberar” o governo central para conduzir as políticas macroeconômicas fundamentais ao equilíbrio das contas públicas para que o país possa “continuar sendo sujeito de crédito”, ou seja, possa continuar a depender dos financiamentos multilaterais, bem como honrar seu compromisso de pagamento da dívida e, conseqüentemente, receber prescrições de modelos de gestão para a condução das políticas econômicas e sociais (SANTANA, 2006, p.124).

É inegável, portanto, que as cidades têm um novo papel no mundo globalizado “diante da urbanização crescente da humanidade, do estreitamento dos mercados, do novo padrão de circulação do capital financeiro, das novas tecnologias aplicadas” (MARICATO, 2001).

Ilustrando o processo de urbanização no Brasil, em 2005 “existiam cerca de 53.052.621 domicílios permanentes, dos quais 44.860.739 localizados na área urbana” (IPEA, 2005, p. 279), perfazendo um total de 84,55% de concentração na área urbana, sendo o déficit habitacional de quase oito milhões de moradias, com 34,7% concentradas na área urbana (IPEA, 2007, p.28). Conforme dados do IBGE (2000), 6,6 milhões de pessoas vivem em favelas ou outro tipo de assentamento precário no Brasil, em 1, 7 milhão de domicílios, perfazendo 3,8% da população brasileira, sendo que, destes, 78,5% nas regiões metropolitanas. Em Florianópolis, o déficit habitacional em 2000 foi estimado em 12.500 unidades, sendo que 7.900 unidades para habitação popular.

O quadro econômico, social e político do fenômeno da urbanização e desenvolvimento territorial, reflexo da fase desreguladora ou neoliberal² do espaço e gestão territorial, repercute em intensos fluxos migratórios em direção aos centros urbanos, no modelo patrimonialista de acesso a terra, o qual é regido pelas leis de mercado e em legislação urbanística elitista e segregadora, determinando, na maior parte do território nacional, o surgimento na paisagem urbana, dos *assentamentos precários*³. Derivam as perversas expressões da questão social manifestas por meio da violência urbana, dos altos índices de criminalidade, expansão do tráfico de drogas, “além da violenta exclusão econômica, social, cultural e espacial, incluindo aí a precarização das condições de moradias nas cidades” (GOMES, apud SANTANA, 2006, p. 100).

Maricato (1997, p. 30) fala em “*modernização excludente*” gerada por este modelo de urbanização, que investe nas áreas que constituem o cenário da cidade hegemônica ou oficial, com a conseqüente segregação e diferenciação acentuada na ocupação do solo e na distribuição

² O neoliberalismo é uma resposta à crise do capitalismo decorrente da expansão da intervenção do Estado, em uma tentativa de recompor a primazia do mercado (HINKELAMMERT, 1988). Segundo Soares (2000), o neoliberalismo passou a nortear as políticas econômicas de boa parte do mundo, a partir do final da década de 70, é resposta à crise global de um modelo social de acumulação, que inclui por definição a informalidade do trabalho, o desemprego, a desproteção trabalhista e, conseqüentemente a “nova pobreza”. Admite que o ajuste neoliberal não é apenas de natureza econômica e faz parte de uma redefinição global no campo político- institucional e das relações sociais. Mais sobre o neoliberalismo, na seção 2 deste trabalho.

³ Os assentamentos precários, também denominados *favelas*, têm como característica a forma de ocupação irregular dos terrenos, a dimensão reduzida dos espaços e a precariedade das moradias e da infra - estrutura urbana. São resultados de ocupações ou invasões de áreas públicas e privadas, em áreas menos valorizadas, onde não existe viabilidade legal para esse tipo de assentamento, principalmente encostas de morros, margens de vias, áreas de manguezais, restingas, dunas e praias (PERES, 2005).

dos equipamentos urbanos. Menciona que no Brasil, no final do século XIX, é que as questões urbanas, o problema da habitação e a questão fundiária ganham relevância, situando a data de 1930 como o início mais efetivo do processo de urbanização, com o nascimento da política social de habitação, gestada pelo populismo de Vargas e com o crescimento urbano ocasionado pela migração interna do país, com imensa massa de trabalhadores partindo do Nordeste para as cidades (MARICARO, 1997).

Em Florianópolis, este processo de migração e de expansão dos assentamentos precários se mostrou preocupante a partir da década de setenta do século XX, quando foi registrado o crescimento acelerado e desordenado da cidade, com a implantação de grandes obras viárias, instalação de sedes de empresas estatais, assim como de Universidades Públicas e o êxodo rural. Nesse período, a municipalidade começou a promover levantamentos, solicitar recursos e desenvolver projetos pontuais para atender as pressões dos movimentos sociais.

Ribeiro (2005, p. 126), analisando as “configurações das regiões de Santa Catarina em suas peculiaridades sócio – econômico- culturais, em tempo recente”, registra a questão da migração para a Região da Grande Florianópolis, situada na faixa litorânea do Estado, da seguinte forma:

[...] a questão da migração campo- cidade agrava ainda mais o já conturbado espaço urbano. É bom lembrar que estes municípios litorâneos funcionam como ponto de chegada para estes fluxos migratórios do este, meio- oeste e planalto. Estas pessoas vão para onde há trabalho e tentam se inserir nas *franjas* da economia urbana: a *informalidade*.

Na década de 80, o turismo passou a adquirir relevância econômica e a constituir outro fator de crescimento do município, gerando centros urbanos nos balneários, principalmente na costa leste/norte. Ribeiro (2005, p. 126) constata que este fenômeno tem um impacto de urbanização importante com “uma urbanização sem controle, não preservada, que envolve poluição, esgoto in natura porque não tem infra - estrutura em sintonia com o crescimento da população”.

Encontramos em Pereira (2006, p.162) a síntese histórico/ político/ econômica dos impactos dos principais fenômenos urbano-habitacionais na região de Florianópolis nas últimas décadas:

- a) expansão da estrutura urbana e dos órgãos estatais (1960-1970);

b) crescimento e reestruturação do capital comercial, imobiliário e turístico (1970-1990);

c) periferação e conurbação de Florianópolis com os três municípios vizinhos (São José, Palhoça e Biguaçu);

d) identificação do conjunto habitacional como elemento de deterioração e segregação urbano habitacionais - resultado da política da Companhia de Habitação do Estado de Santa Catarina (COHAB/SC) na região;

e) expansão das áreas carentes (em 1992 eram mais de 40 áreas) e surgimento dos sem teto em meados dos anos 80 e sua generalização no início dos 90;

f) processo de privatização e desregulação do solo urbano, resultando na segmentação espacial e social;

g) agravamento do déficit e carência habitacional na região.

Esta síntese nos alerta para a confirmação da tendência de agravamento da política de desregulação da gestão pública, da privatização das áreas públicas e do incentivo ao surgimento dos mega-projetos, implementados na orla norte da Ilha, sintomas da agenda neoliberal em curso no Brasil, com maior ênfase desde os anos 90. Pesquisa vinculada à Rede Nacional de Pesquisa Infosolo⁴ desenvolvida em 2005 sobre mercados informais de solo urbano e acesso dos pobres ao solo foi realizada na área conurbada⁵ de Florianópolis e alertou para o crescimento do mercado informal de terra, que vem se transformando na principal forma de acesso dos pobres ao solo nas grandes cidades brasileiras. A alternativa de compra ou aluguel de um imóvel/lote vem se

⁴ A Rede Nacional de Pesquisa Infosolo é ligada ao Observatório Imobiliário e de Políticas do Solo, ao Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional (IPPUR), vinculado à Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) com recursos do Programa de Tecnologia de Habitação (Habitare), financiado pela Financiadora de Estudos e Projetos (FINEP) e CAIXA. A pesquisa sobre mercados informais de solo urbano e acesso dos pobres ao solo foi realizada em oito (8) regiões metropolitanas brasileiras: São Paulo, Rio de Janeiro, Porto Alegre, Recife, Salvador, Brasília, Belém e Florianópolis, através das respectivas Universidades em 2005. De forma padronizada, os grupos descreveram em suas regiões os mecanismos de comercialização e de locação dos imóveis em assentamentos carentes e de informalidade, mostraram os preços médios praticados por metro quadrado, as características dos indivíduos que participam desse mercado e vivem nas áreas carentes, as características construtivas das moradias, os fatores de atração e repulsão na escolha do local de moradia, entre diversos outros aspectos. Na área conurbada de Florianópolis, foram estudadas as comunidades da Serrinha, Morro da Queimada, Sol Nascente e Tapera da Base (Fpolis), Frei Damião (Palhoça) e Solemar (São José). Disponível em: www.sbpnet.org.br/livro/58ra/SENIOR/RESUMOS/resumo_3568.html. Acesso em set/07).

⁵ Área conurbada é um conjunto formado por uma cidade e seus subúrbios ou por cidades reunidas, que constituem uma seqüência, sem, contudo, se confundirem (FERREIRA, apud MIRANDA, 2001, p. 27), formada pelas cidades de Florianópolis, Biguaçu; Palhoça e São José. Na opinião de Miranda (2001), esta região conurbada é um dos maiores pólos econômicos, políticos e demográficos do Estado, com uma taxa de urbanização de 97% , sendo que o número de unidades habitacionais subiu de 74 mil para 194 mil em 20 anos (MIRANDA, 2001).

impondo sobre a de invasão/ocupação e o desconhecimento sobre o mercado informal de terras é um empecilho para a estruturação de políticas habitacionais nas cidades brasileiras.

Os resultados da pesquisa indicam que há um dinâmico mercado de compra, venda e aluguel de imóveis nas áreas de informalidade da região conurbada de Florianópolis, sendo que mais de 11% dos cerca de 4000 domicílios existentes nas comunidades pesquisadas foram objeto de acordos comerciais imobiliários informais.

A pesquisa identificou 170 assentamentos de pobreza na área conurbada da Ilha de Santa Catarina, nos quais vivem aproximadamente 27.420 famílias (em torno de 14% do total da população dos quatro municípios), que recebem menos de 3 salários mínimos mensais, segundo dados do IBGE 2000. A análise dos levantamentos mostra que a expansão das áreas de pobreza da área conurbada deu-se, sobretudo nas décadas de 70 e 80, quando o número de assentamentos triplicou, devido à expansão e adensamento das ocupações do Maciço Central em Florianópolis⁶ e a ocupação das áreas continentais. Na década de 90, consolidam-se o processo de periferação na área continental, além da expansão das áreas informais para o interior da Ilha de Santa Catarina, do adensamento das áreas existentes, alguns casos de remoção e do processo de conurbação das comunidades do Maciço Central.

Atualmente, 75,5% dos domicílios irregulares da área conurbada situam-se nas 132 comunidades da área continental, principalmente nas periferias dos municípios. Em Florianópolis, essa população representa 12% das famílias vivendo em 60 comunidades, e, em São José, 14% situadas em 67 áreas consolidadas e em processo de ocupação. Permanece a expansão da pobreza para as áreas mais distantes do sul e norte da Ilha, mas a maior concentração está nas encostas do Maciço Central, onde se localizam 19 comunidades, com cerca de 16% dos domicílios irregulares da área conurbada, e onde o processo de adensamento se faz evidente.

A pesquisa revela a prevalência de grande número de aluguéis, com o pagamento de altos valores por condições precárias de moradia, sendo que, em alguns casos, o valor do aluguel supera 25% da renda domiciliar mensal.

A título de análise, a pesquisa expõe que o mercado imobiliário informal determina amplas penalidades aos seus moradores. Na informalidade, as famílias ficam submissas ao

⁶ O maciço do Morro da Cruz é o maciço mais importante da cidade e a ocupação vem se estendendo para a parte mais alta, ocorrendo a remoção de cobertura vegetal e, conseqüentemente, desencadeando o processo de erosão e deslizamento de terras e blocos de rochas. O local é de interesse da população de baixa renda, devido à proximidade das fontes de trabalho, equipamentos sociais, educação, saúde e pelo baixo custo do terreno (FLORIANÓPOLIS, 2001, p. 13).

mesmo processo de exploração do mercado formal, em condições inadequadas e precárias, sem infra-estrutura, pagando valores próximos ao do mercado formal dos bairros vizinhos. Os preços elevados sinalizam a existência de um mercado informal de terras e moradias que acaba reproduzindo a pobreza.

Ampliando a gama de indicadores ligados ao fenômeno urbano, a Versão Preliminar da Política Habitacional de Florianópolis (2002) enfatiza que os problemas habitacionais não se restringem à população que se situa na linha de pobreza, mas se estende a outras faixas atingidas pelo processo de precarização das condições de trabalho e que vem ocupando os chamados assentamentos clandestinos, onde a população também vive em condições precárias de habitabilidade, atingindo 58% das habitações do município (FLORIANÓPOLIS, 2002).

Consoante com esta lógica, nas últimas décadas, a cidade de Florianópolis tem experimentado um intenso processo de urbanização, passando de uma população de 187mil habitantes, em 1980, para uma população de 390 mil em 2005(estimativa IBGE, 2007). Isto representa uma taxa de crescimento populacional, no período de 3,04%, muito superior à média nacional e ao Estado de Santa Catarina, que, para o mesmo intervalo de tempo, consolidou taxas de 1,6% e 1,89%, respectivamente. A população total de Florianópolis é de 406 mil habitantes (estimativa IBGE 2007), dos quais 97% estão concentrados em área urbana.

Para Silveira (2007, p. 204), os altos investimentos em infra-estrutura urbana ao longo de décadas, como a expansão do sistema viário, têm permitido, de um lado, que setores hegemônicos se beneficiem em detrimento de outros segmentos, impulsionando o crescimento e a especulação imobiliária em Florianópolis e, de outro, estimulando o crescimento desordenado da cidade litorânea.

No conjunto, geram efeitos tais como o desrespeito às disposições urbanísticas, muitas delas imposições impróprias pelo modelo restritivo de cidade perseguido; a ocupação de áreas impróprias; a contaminação da água; o comprometimento do ambiente natural e da paisagem; os loteamentos irregulares e o comprometimento de economias tradicionais como a pesca, por exemplo.

Na concepção de Miranda (2001, p. 17), o crescimento das cidades e a urbanização do mundo são fatos notáveis dos tempos modernos, trazendo modificações profundas em praticamente todas as fases da vida social, caracterizando-se por um processo complexo: *o fenômeno urbano*.

A vida urbana é um fenômeno recente na história da humanidade, que evoluiu rapidamente em pouco mais de 200 anos. Passamos de um mundo agrícola, agropecuário, pastoril, para um mundo urbano cheio de cidades, habitadas por milhões de pessoas. Quase num passe de mágica, se compararmos um século a cinco mil anos de civilização. Porém ainda não aprendemos a conviver de maneira harmoniosa nesta invenção chamada cidade.

Paradoxalmente, Florianópolis tem ocupado lugar de destaque no cenário nacional como uma das capitais de melhor qualidade de vida, tornando-se pólo atrativo de grande número de pessoas que vêm em busca da “cidade ideal” para viver; igualmente, apresenta um quadro social preocupante, com tendência de crescimento da população de baixa renda, bem como tem ganhado evidência pelos episódios de aviltamento das condições ambientais do município, a serviço do poder econômico, através de negociatas da máfia da “Operação Moeda Verde”⁷. Como novo Eldorado do Sul, ou adotando a expressão cunhada pelo ramo imobiliário, hoteleiro e administrações públicas - “Capital Turística do Mercosul”, o desenvolvimento da cidade está centrado no predomínio de investimentos voltados para os dois setores mais influentes no panorama político e econômico e, conseqüentemente, mais dinâmicos, impondo rapidamente fortes e crescentes transformações na paisagem da capital.

O Município possui uma superfície total de 451Km², dos quais 975 constituem a parte insular e 3% a parte continental. As áreas de expansão urbana perfazem 51% do território municipal, as áreas de preservação com uso limitado compreendem 7% e 42% do território está consolidado como área verde, o que aumenta o custo dos imóveis e reduz significativamente as possibilidades de acesso à terra (FLORIANÓPOLIS, 2007c).

No primeiro levantamento de áreas carentes de Florianópolis realizado em 1987 pelo Instituto de Planejamento de Florianópolis (IPUF), foram identificadas 40 áreas, sendo 21 na Ilha e 19 no Continente, com uma população estimada em 30.561 habitantes, de um total de população do município de 232.226 habitantes (FLORIANÓPOLIS, 1993).

⁷. Batizada de Moeda Verde pela Polícia Federal (PF), foi deflagrada em 03 de maio de 2007, quando, por determinação da Justiça Federal, foram cumpridos mandados de prisão temporária contra políticos, empresários e funcionários públicos de Florianópolis e de busca e apreensão em órgãos públicos, empresas e residências, expedidos em inquérito que investiga a existência de um esquema de venda de leis e atos administrativos de conteúdo ambiental e urbanístico, em favor de grandes empreendimentos na Ilha de Santa Catarina. Segundo a PF, o esquema fraudava ou criava novas leis e licenças ambientais para legalizar a construção de empreendimentos imobiliários em áreas de preservação permanente.

Em 1992, num trabalho conjunto do IPUF e do Departamento de Desenvolvimento Social (DDS) da Secretaria Municipal de Saúde e Desenvolvimento Social de Florianópolis (SMSDS) foi realizado o segundo *Perfil das Áreas Carentes do Município de Florianópolis* com o objetivo de fornecer subsídios à Política do Município, de estabelecer prioridades e coordenar obras de urbanização e saneamento básico. Foram identificadas 46 áreas carentes, sendo 28 na Ilha e 18 no Continente (FLORIANÓPOLIS, 1993).

O estudo caracterizou a situação físico - territorial de cada área, com sua infra - estrutura e equipamentos comunitários, a população e seus aspectos político e sócio - econômico, carências e problemas sociais, projetos executados e previstos. O número estimado de população carente representava 12, 63% da população total do município, que era de 254.941 habitantes, de acordo com dados do Censo IBGE/91(FLORIANÓPOLIS, 1993).

Das comunidades localizadas na área insular, a maioria estava situada nas encostas, sendo 16 (dezesseis) junto ao Morro da Cruz, com ocupações, muitas vezes, acima dos limites recomendáveis e contrariando a legislação do uso do solo (áreas de preservação permanente) e com riscos à população pela instabilidade dos terrenos.

As ocupações na área continental se encontram em terrenos com declividade menos acentuada em fundo de vales, em áreas de risco e regiões insalubres.

A população destas áreas consistia principalmente do Oeste Catarinense e do Planalto Serrano, verificando-se, nas ocupações recentes, percentual significativo de população do próprio município, em função do aumento de pobreza, associado ao crescimento interno da população. Em Florianópolis, conforme já descrito, o fenômeno migratório⁸ é um fator determinante do crescimento populacional.

O motivo das ocupações, sobretudo das famílias que chegaram ao município pela primeira vez foi a busca de melhores condições de vida, caracterizada pela possibilidade de tratamento de saúde, de educação para os filhos e trabalho.

⁸ Conforme análise de Rogério Miranda, autor do estudo “Habitações e Favelas” (2001) em recente exposição sobre o tema: “Fragilidades e Potencialidades do Setor Habitacional - Panorama de Florianópolis”, no Seminário Externo Municipal sobre Política Habitacional de Florianópolis (novembro de 2007), está em plena expansão novo padrão de migração em Florianópolis, qual seja, o fluxo migratório de pessoas de áreas urbanas para a cidade, isto é, o padrão urbano-urbano, substituindo o tradicional fluxo migratório da área rural para a urbana, com o deslocamento de pessoas do interior do Estado para a capital, conforme dados da Pesquisa sobre o Perfil Sócio - Econômico das Áreas de Interesse Social- 2005. Conclui que esta situação é devida ao modelo de desenvolvimento das cidades e à absoluta precarização e pauperização das condições sócio - econômicas da média da população.

A situação das áreas era de elevado adensamento e com pouca ou nenhuma possibilidade de expansão, sendo que parcela significativa das comunidades se constituía em ocupações consolidadas, devendo, no entanto, ser removida a população de áreas impróprias para habitação como: Ponta do Leal, Via Expressa⁹, Mangue da Costeira, Rio Tavares e alguns pontos de encostas com riscos já identificados.

Em 1997, através de uma pesquisa por amostragem realizada pelo Departamento de Desenvolvimento Social (DDS) nas áreas de interesse social¹⁰, estimou-se uma população de 40.282 pessoas, correspondendo a 14,8% da população total do município, distribuídas em três grandes áreas de concentração de pobreza, quais sejam: a Região do Continente composta por comunidades periféricas e formadas pelo processo migratório e de ocupação, a Região do Saco Grande e a Região do Morro da Cruz, onde existe a concentração dos morros.

Em Florianópolis, entre 1987 e 2000 a população favelada cresceu de 21 para 50 mil habitantes - dados do Perfil das Áreas de Interesse Social de Florianópolis 2001(MIRANDA, 2001). Segundo Miranda (2001, p.21), as perspectivas não são muito animadoras, se confirmadas as tendências de taxa de crescimento de 2,27% ano para o Estado de Santa Catarina e de 4,15% para a Grande Florianópolis, gerando uma legião de municípios pobres e agravando a miséria, a favelização e a violência. O déficit habitacional aludido na Versão Preliminar da Política Habitacional de Florianópolis (2002) era de 12 milhões de habitações para as classes populares e de baixa renda.

Se existe “déficit habitacional”, é porque grande parte da população urbana brasileira está excluída do mercado da produção de moradias. São duas as razões: de um lado, uma distribuição profundamente desigual da renda gerada na economia e, de outro lado, as

⁹ No ano de 1996, foram removidas 178 famílias que ocupavam a faixa de domínio do DNER da BR 282 - Via expressa junto à Região Chico Mendes, numa ação realizada pelo Poder Público Municipal em parceria com iniciativa privada, através da ANVEX (Associação da Via Expressa), denominada a “Parceria que deu certo” que culminou com a construção do empreendimento Big Shop. As famílias receberam financiamento para aquisição de novas habitações em diversos locais do Estado e financiamento para aquisição de apartamentos no Conjunto Habitacional Abraão (177unidades habitacionais) construído pela Companhia de Habitação (COHAB) nas imediações da ocupação anterior e Conjuntos Habitacionais Vila União e Vila Cachoeira. Uma análise crítica sobre a experiência pode ser encontrada na Coletânea Habitar, Volume 1 - Inserção Urbana e Avaliação Pós – Ocupação da Habitação de Interesse Social – Subprojeto - Avaliação das Políticas Públicas no âmbito da Pós – Ocupação da Habitação de Interesse Social – Coordenador Prof. Dr. Lino Fernando Bragança Peres.

¹⁰ A denominação Área de Interesse Social vem sendo empregada contemporaneamente no lugar de denominações, como áreas carentes, áreas pobres, assentamentos precários, assentamentos subnormais, favelas, considerando ser mais adequada do ponto de vista social e político, por caracterizar as deficiências ou precariedades dos assentamentos. Também enseja o reconhecimento do interesse social e, conseqüentemente, a necessidade de intervenção. Já existe a difusão do conceito por alguns municípios, bem como pela menção que fazem as Constituições Federal, Estadual e Municipal (LOPES, 2005, p. 52).

condições que regem a produção capitalista de moradias no Brasil, que impõe um elevado preço ao direito de habitar na cidade (PECHMAN e RIBEIRO apud SILVA, 2004, p.22).

Em 2005, foi efetuada pelo Instituto de Planejamento e Economia Agrícola de Santa Catarina (CEPA) e operacionalizada pelos Agentes de Saúde da Secretaria Municipal de Saúde pesquisa em 43 comunidades e com 11.573 famílias com o objetivo de traçar o perfil sócio – econômico das famílias das áreas de interesse social de Florianópolis, com destaque para os seguintes dados.

- renda familiar - há predominância da renda de até três salários mínimos em 70% da população, sendo que, destes, 50% apresentam renda até 02 salários mínimos;
- condição de trabalho e educação do chefe de família - (59% homens e 39% mulheres), 45% trabalham de carteira assinada e 51% destes não completaram o primário;
- questão educacional - mais de 90% das pessoas em idade escolar estão freqüentando a escola; a média de membros por família é de 3, 9%, repercutindo a tendência de diminuição do número de membros em famílias pobres;
- procedência - 42% das famílias são provenientes da Região da Grande Florianópolis e 55% estão em Florianópolis há mais de 20 anos, o que demonstra a integração das famílias das áreas de interesse social à cidade, pelo menos em termos do tempo, uma vez que os principais indicadores revelam uma cidade que traduz desigualdades.

Segundo dados oficiais da Secretaria Municipal de Saneamento e Habitação, existem no município de Florianópolis 64 assentamentos precários, onde vivem aproximadamente 52 mil habitantes, perfazendo 13% da população total da cidade, referenciado pela contagem do IBGE em 2006, concentrados principalmente na área central (Maciço do Morro da Cruz) e no Continente (FLORIANÓPOLIS, 2007, p.3).

A tabela a seguir apresenta a distribuição da população em relação aos assentamentos precários:

Tabela 1 – Distribuição da População de Baixa Renda

GRUPO	COMUNIDADE	Nº. ESTIMADO DE HABITAÇÕES	Nº ESTIMADO DE POPULAÇÃO
REGIÃO CENTRAL (MORRO DA CRUZ)	Morro do Horácio	621	2.422
	Morro do 25	428	1.669
	Morro do Céu	66	257
	Mont Serrat	722	2.816
	Serrinha I	393	1.533
	Serrinha II	90	351
	Mocotó	341	1.330
	Santa Rosa	45	176
	Caiera V. Operária I, II e III	726	2.831
	Morro do Tico-Tico	146	569
	Queimada	186	725
	Vila Santa Vitória	329	1.283
	Penitenciária	290	1.131
	Mariquinha	163	636
	Ângelo Laporta	17	66
	Jose Boiteux	199	776
	Laudelina Cruz Lemos	35	137
	Santa Clara/Monsenhor Top	45	176
	SUBTOTAL	4.842	18.884
REGIÃO COSTA NORTE	Balão	107	417
	Sol Nascente	560	2.184
	Morro do Janga	229	893
	Morro do Quilombo	161	628
	Vila Cachoeira	207	807
	Angra (Adão) dos Reis	32	125
	Morro do Mosquito	51	199
	S. Bernardo (Rio Papaquara)	35	137
	Vila Arvoredo (Rua do Siri)	158	616
	Cartódromo	84	328
	Canasvieiras	10	39
	Vila União	175	683
	SUBTOTAL	1.809	7.055

Tabela 1 – Distribuição da População de Baixa Renda (Continuação)

GRUPO	COMUNIDADE	Nº. ESTIMADO DE HABITAÇÕES	Nº ESTIMADO DE POPULAÇÃO
REGIÃO CONTINENTAL	Arranha Céu	121	472
	MacLaren	116	452
	Nova Jerusalém	225	878
	Vila Aparecida I	310	1.209
	Vila Aparecida II	241	940
	Ponta do Leal	66	257
	CCI	45	176
	Jardim Ilha Continente	182	710
	Morro da Caixa I	533	2.079
	Morro da Caixa II	213	831
	Chico Mendes	561	2.188
	Novo Horizonte	233	909
	Ns Sra. da Glória	128	499
	Monte Cristo	193	753
	Nova Esperança	58	226
	Morro do Flamengo	121	472
	Nsa. Sra. do Rosário	126	491
	PC3	38	148
	Sta. Terezinha I	222	866
	Sta. Terezinha II	143	558
	SUBTOTAL	3.875	15.113
REGIÃO COSTA SUL	Rio Tavares I (Seta)	111	433
	Rio Tavares II	139	542
	Carvoeira (Boa Vista)	83	324
	Costeira I	56	218
	Costeira II	92	359
	Costeira III	53	207
	Costeira IV	154	601
	Costeira V	69	269
	Pantanal	102	398
	Areias do Campeche	144	562
	Panaia	31	121
	Tapera I	1.423	5.550
	Tapera II	242	944
	Rio das Pacas	6	23
	SUBTOTAL	2.705	10.550
TOTAL GERAL		13.231	51.601

Fonte: Florianópolis (2007) – Termo de Referência do Plano Municipal de Habitação.

Via de regra estes assentamentos estão localizados em áreas onde o mercado imobiliário não se estabelece, principalmente franjas dos manguezais, nas dunas, nas encostas dos morros, nas áreas sujeitas às inundações, no fundo de vales, nas áreas de preservação de mananciais, bem como resultado da ocupação de áreas públicas ou privadas (FLORIANÓPOLIS, 2007c, p. 3).

A outra face desse perverso quadro de exclusão¹¹ está representada pelas condições desses assentamentos. A espontaneidade do processo de ocupação, impondo um desenho urbanístico aleatório e caótico, fora dos padrões mínimos aceitáveis, a condição precária das habitações e da posse dos terrenos, a falta ou precariedade dos equipamentos sociais e de infra – estrutura, a restrição de acesso aos serviços de educação, saúde, assistência social, segurança e lazer, conferem a estes locais estigma de territórios de exclusão nas suas dimensões ambiental, social, econômica, jurídica e educacional.

Segundo Souza (1999a, p.41), “o espaço geográfico tem sido secularmente revelador de exclusão e segregação permanente”, sendo a exclusão revelada pela eliminação de muitos do próprio processo de produção e a segregação jogando milhões de cidadãos em espaços de riscos, em espaços circunscritos e violentos da cidade.

É preciso estar atento à geografia do capitalismo, produtora de desigualdades. Seu reflexo sobre a cidade, como vemos, é extremamente perverso: desemprego, falta de manutenção urbana, enfim, aquilo que a reengenharia neoliberal não se ocupa: do social, isto é, do cidadão (SOUZA, 1999a, p.39).

Falamos de pessoas excluídas do processo da geografia das cidades, do território, como espaço de disseminação para todos os habitantes, de bens e serviços indispensáveis a uma vida digna, bem como da gestão e distribuição assegurada a todos dos bens e serviços públicos (SOUZA, 1999a). São os “homens pobres e lentos das zonas opacas” (SOUZA, 1999^a, p. 40), segregados pela mercantilização voraz do espaço urbano, que observam o que se passa nas zonas luminosas da globalização.

¹¹ Sobre o tema da *exclusão* sugere-se a leitura de José de Souza Martins: “*A sociedade vista do abismo - Novos estudos sobre exclusão, pobreza e classes sociais*”, no qual aborda que a disseminação da utilização do conceito de exclusão para compreender e superar as anomalias da sociedade contemporânea, associado à promessa da “inclusão”, “congerie de ilusões políticas sobre o tema” (MARTINS, 2003, p. 18), tem servido em boa parte para a “anulação política da classe operária e para o acobertamento de sua contradição com o capital” (MARTINS, 2003, p.18). “Na categoria “exclusão” parece haver uma dupla vitória do capitalismo: enquanto modo degradado de inserção social (e o conformismo que, apesar de tudo, ele poderá gerar) e enquanto interpretação abrandada das contradições do capital e dos problemas sociais que dele resultam, a que os militantes da causa da justiça social podem sucumbir” (MARTINS, 2003, p. 19). Este é o conceito compartilhado por este trabalho.

Lojkin (1981, p. 227), em sua clássica obra “O estado capitalista e a questão urbana”, refere que a *localização da habitação* se “constitui talvez a mais forte segregação espacial: ‘seria esconder a realidade, deixar de constatar a segregação espacial cada vez mais forte entre locais de residência dos executivos e locais de residência dos operários e empregados’”.

Desta forma, a localização geográfica das classes populares decorre da segregação econômica destas classes, intrínseca ao sistema capitalista, reforçada pela ação do Estado, uma vez que capitalismo, industrialização, proletarização e migração são fenômenos imbricados.

Submetido ao sistema capitalista, o solo urbano se transforma em “mercadoria”, perdendo estatuto de direito, provocando efeitos visíveis, conforme indicam Vêras e Bonduki (1986, p. 42):

[...] proliferação de zonas segregadas, congestionamentos dos centros mais bem servidos de infra-estrutura e equipamentos sociais, “cidades dormitório”, subúrbios mal equipados e uma periferia como cinturão de abordagem e recurso sobrando aos “expulsos de áreas mais caras”. Outras manifestações são a favela, o cortiço, a casa autoconstruída, etc., como modalidades de os trabalhadores pauperizados suprirem suas necessidades básicas, com várias estratégias, cada uma denunciadora de espoliação urbana de alguma forma.

No que tange à questão da “cidade como mercadoria”, Maricato (2001) apresenta um tratamento crítico clássico, apelando para o *valor de uso* e *valor de troca* da cidade:

em torno da apropriação da renda imobiliária é travada uma surda luta no contexto urbano. Fazendo um raciocínio muito esquemático, de um lado estão os usuários da cidade, os trabalhadores, aqueles que querem da cidade condições para tocar a vida: moradia, transporte, lazer, vida comunitária, etc. Esses vêem a cidade como valor de uso. Do outro lado estão aqueles para quem a cidade é fonte de lucro, mercadoria, objeto de extração de ganhos. Esses encaram a cidade como valor de troca. A luta que se trava na cidade pela apropriação da renda imobiliária é a própria expressão da luta de classes em torno do espaço construído (MARICATO, 1997, p.44).

Segundo Vainer (2000, p.78), a cidade também se transforma em “uma mercadoria que deve ser vendida em um mercado bastante competitivo e onde outras cidades também se encontram à venda” atendendo as propostas dos planejadores urbanos, nos marcos da “gestão de cidades”, difundidas pela ideologia neoliberal e apelando para a competitividade e para a supremacia dos interesses do mercado, como acontece com o solo urbano.

Isto explica que o chamado *marketing urbano* se imponha cada vez mais como uma esfera específica e determinante do processo de planejamento e gestão das cidades. Ao mesmo tempo, aí encontramos as bases para entender o comportamento de muitos prefeitos, que mais parecem vendedores ambulantes que dirigentes políticos.

Maricato (2001, p. 83) expõe com clareza que os indicadores de moradias urbanas construídas a partir da invasão de terras obedecem à lei do mercado e que a “ilegalidade é tolerada porque é válvula de escape para um mercado fundiário altamente especulativo”. Ao fazerem parte das alternativas de provisão de habitações no Brasil, as invasões, espontâneas ou organizadas, são ilegais, mas institucionais: “é funcional para a economia (barateamento da força de trabalho) e também para o mercado imobiliário privado e é ainda funcional para os investimentos públicos dirigidos pela lógica da extração concentrada e privatista da renda fundiária (MARICATO, 2002, p. 82).

Miranda (2001, p. 5) cunha a expressão *favelidade* para designar a realidade urbana na qual estamos todos inseridos, e que necessita ser compreendida a partir de um arcabouço epistemológico que dê conta das características dos fenômenos da urbanização, sob a ótica da totalidade, da complexidade e da qualidade, que despreze a lógica racional - funcionalista (SOUZA, 1999a).

A noção de totalidade do fenômeno da urbanização, Souza apropria de Milton Santos (1978, apud SOUZA, 1999a, p.34), que diz que a “cidade deve ser reconhecida em seu diálogo com a natureza transformada, não apenas como agente transformador, mas também como um de seus resultados”, e reforça que somente análises quantitativas podem abarcar o complexo fenômeno da “aceleração contemporânea” da urbanização. Esta nova epistemologia, no entendimento de SOUZA (1999a), deve contemplar a compreensão das estratégias de vida dos pobres e o movimento dos lugares, lá onde os homens estão. “Cada lugar é também o mundo neste período histórico” (SOUZA, 1999a, p. 41), numa alusão clara ao mundo da globalização, do mundo do mercado global, e ao imperativo de se reconhecer que é no lugar que se dá a construção da história.

Caminhando para apropriar formas de encarar a questão da urbanização, Abramo (2003, p. 41) aponta a necessidade de enfrentamento urgente da ilegalidade urbana, de modo a promover a integração socioespacial dos grupos que vivem em assentamentos informais, sendo que os governos têm que conceber [...] mecanismos que se prestem para romper com o processo cíclico de produção de ilegalidade urbana, principalmente por meio da formulação de sistemas

mais eficientes de provisão de terras e moradias na área central das cidades, exigindo uma política fiscal mais contundente sobre o valor da terra urbanizada.

Ampliando o enfoque e o tratamento teórico – metodológico da problemática urbano – habitacional na região e no país, Peres (2005) menciona que a política habitacional deve estar inserida em uma política mais ampla de desenvolvimento econômico, social, cultural, urbano, com a criação de políticas públicas de âmbito municipal, integradas a outras problemáticas, como o papel da economia e a função estrutural e conjuntural do desemprego agrícola e urbano-industrial, a conformação territorial do trabalho, os processos migratórios, as políticas territoriais do modelo de desenvolvimento econômico ou de acumulação, e seus impactos na política de financiamento urbano e habitacional.

Azevedo (2007), ao analisar a interdependência da questão da moradia com outras esferas recorrentes e complementares, enfatiza que nem sempre um simples incremento dos programas de habitação se apresenta como a solução mais indicada para melhorar as condições habitacionais da população mais pobre, uma vez que esses programas podem ser inviabilizados caso outras políticas urbanas, como as de transporte, de energia elétrica, de esgotamento sanitário e de abastecimento de água, não estejam integradas; salienta que investimentos em saneamento básico, políticas direcionadas ao emprego, aumento do salário mínimo e regularização fundiária podem repercutir com maior impacto nas condições gerais de habitação das famílias do que investimentos na moradia em sentido estrito.

Diante do exposto, somos obrigados a concordar com Pereira (2006) de que a questão da habitação tal como se coloca hoje, notadamente no nível das populações de baixa renda, alcança um nível de complexidade jamais enfrentado; de qualquer forma, são referidos avanços e conquistas importantes no âmbito da “participação no desenho das políticas urbanas” (BURGOS, 2007, p. 134) pelos movimentos de reforma urbana, especialmente na consolidação dos marcos regulatórios legais contemporâneos para a gestão urbana democrática.

Maricato (2001) ressalta como uma das maiores conquistas em relação à política urbana, resultante das mobilizações dos anos 80, a aprovação da moradia como preceito constitucional; Burgos (2007, p.134) alude à criação do Ministério das Cidades em 2003, às Conferências das Cidades¹², à campanha dos Planos Diretores Participativos e às exigências do

¹² A 1ª e a 2ª Conferência Nacional das Cidades, realizadas em 2003 e 2005, deram início às primeiras discussões sobre a construção da PNDU. A 3ª Conferência Nacional das Cidades (25 a 29 de novembro de 2007) tem como lema **“Desenvolvimento urbano com participação popular e justiça social”** e o Tema **“Avançando na gestão**

Estatuto da Cidade¹³, de revisão ou elaboração dos Planos Diretores¹⁴, a “verdadeira explosão de processos participativos”.

Maricato (2001) entende que, para mudar o rumo socialmente excludente e antidemocrático que orientou o crescimento das cidades no Brasil, é necessário desmistificar a representação hegemônica dominante sobre o urbano, com elaboração de propostas que possam se contrapor ao discurso e prática do urbanismo oficial, alimentando o debate democrático, e assim auxiliando a demolir os simulacros das representações ideológicas, com a predominância de um urbanismo crítico, condicionado à correlação das forças sociais, e com o propósito de anunciar uma nova sociedade a cada momento, em cada lugar.

A construção de uma nova matriz urbanística passa pela eliminação da distância entre planejamento urbano e gestão. Passa ainda por uma nova abordagem holística, que não esgota o espaço dos planos locais ou das decisões participativas descentralizadas. Mas, talvez mais importante do que tudo, ela não pode ignorar a necessidade de desconstrução das representações dominantes sobre a cidade e nem a necessidade de construção de uma nova simbologia engajada a uma práxis democrática. (MARICATO, 2000, p. 169).

democrática das cidades”. A preocupação central da 3ª Conferência é continuar com a construção da PNDU para o país, sem deixar de abordar temas centrais relacionados ao cotidiano da gestão do poder público nas três esferas de governo, especialmente em como o investimento na área da política urbana, adicionada às outras políticas públicas está contribuindo para reverter a lógica da desigualdade, da exclusão territorial, da fragmentação e desarticulação.

¹³ O Estatuto da Cidade – Lei Federal nº 10.257/01, de 10 de julho de 2001, entrou em vigor no dia 10 de outubro de 2001 e regulamentou os artigos 182 e 183 da Constituição Federal de 1988, relativos ao Capítulo da Política Urbana e é fruto de longos anos de elaboração dentro e fora do Parlamento. Confere aos municípios instrumentos tais como: Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), o direito à superfície, o solo criado e a transferência do direito de construir, o parcelamento e a edificação, o Estudo do Impacto de Vizinhança para que planejem e construam sua cidade, através de um processo amplo de discussão, consagrado na “Gestão democrática da Cidade”. O Estatuto importa, também, na estruturação do direito urbanístico de forma sólida, trazendo a regulação da propriedade urbana para o direito público, com a prevalência do interesse público sobre o privado (Manual Estatuto das Cidades, 2001).

¹⁴ O Plano Diretor, aprovado por Lei Municipal é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana (Art.40, Estatuto da Cidade) e expressa a ordenação da cidade para o cumprimento da função social da propriedade urbana, a partir das disposições sobre o assunto contidas nos Artigos 39, 40 e 41 do Estatuto da Cidade. Em Florianópolis, tal regulação está disposta na Lei nº2193/85 - Plano Diretor dos Balneários - que dispõe sobre o zoneamento, o uso e a ocupação do solo nos Balneários da Ilha de Santa Catarina, declarando-os área especial de interesse turístico e dá outras providências, e na Lei Complementar nº 001/97, de 18 de fevereiro de 2007, que dispõe sobre o zoneamento, o uso e ocupação do solo no Distrito Sede de Florianópolis e dá outras providências. O Plano Diretor Participativo constitui-se num instrumento de planejamento indispensável à determinação das intervenções a serem executadas pelo Poder Público de maneira coordenada e articulada com a Sociedade Civil. Em Florianópolis, de julho de 2006 a dezembro de 2006, foram realizadas audiências públicas distritais para definir os representantes que fariam parte do Núcleo Gestor, que é um órgão composto por: 14 representantes do Poder Público, 16 representantes da Sociedade Civil Organizada e 13 representantes distritais, encarregados de supervisionar e incentivar a participação e a elaboração do Plano Diretor Participativo e escolhidos pelos moradores dos bairros em audiências públicas.

Para tal intento, está em jogo a condição da gestão urbana, que como vimos acompanhando, está contaminada com as prescrições da agenda neoliberal para as cidades (mesmo com as vastas experiências de inovação democrática pelo Brasil), em que há prevalência da “representação técnica da gestão (e menos a representação política), à medida que é disseminada a idéia de eficiência técnica na administração do território capaz de alcançar a equidade, no que diz respeito aos benefícios da urbanização, o que implica uma despolitização na análise da problemática urbana” (SANTANA, 2006, p. 111). Por isso, nosso próximo tema é a Gestão Habitacional em Florianópolis e os tensionamentos políticos.

1.2 A CENA POLÍTICA E ADMINISTRATIVA DA GESTÃO HABITACIONAL EM FLORIANÓPOLIS

O tratamento da questão habitacional em Florianópolis data de um passado recente e é marcado por intervenções pontuais, desarticuladas e de caráter eminentemente emergencial, conforme ressaltado na Versão Preliminar da Política Habitacional de Florianópolis (FLORIANÓPOLIS, 2002), e tem relação direta com o “dramático rumo que tomou o processo de urbanização do Brasil” (MARICATO, 2001, p. 47).

A história recente da política habitacional brasileira pode-se retomar a partir da extinção do Banco Nacional de Habitação (BNH) em 1986 e a incorporação das atividades pela Caixa Econômica Federal (CEF), episódio que frustrou as expectativas de serem retomadas pela “Nova República” as iniciativas sociais abandonadas em 1964.

No âmbito institucional, o Governo Sarney (1985-1990) tinha tomado diversas medidas iniciais que aparentemente indicavam uma predisposição a profundas reformas na gestão habitacional do BNH. Foi criada uma comissão de alto nível para propor sugestões em relação ao BNH, e, mais tarde, sob patrocínio federal e com o apoio da Associação dos Arquitetos do Brasil, desenvolveram-se debates regionais sobre as propostas em pauta, envolvendo setores universitários, entidades de classe e associações de mutuários. Os temas abordados eram os mais variados possíveis: discutiam-se medidas de descentralização do BNH, com o fortalecimento das delegacias regionais, e até mudanças no sistema de financiamento, operação e receita do sistema. Em função da complexidade da questão, da forma de encaminhamento das discussões e dos

diferentes interesses envolvidos, estava-se ainda longe de se alcançar consenso sobre pontos básicos da reforma, quando o governo decretou a extinção do Banco, que “deixou uma dívida espetacular para o Tesouro Nacional” (MARICATO, 1997, p. 50).

Neste contexto, as Companhias de Habitação (COHAB) foram transformadas de agentes promotores da habitação em simples órgãos assessores, com a paulatina diminuição de poder.

É relevante registrar que a maior parte dos recursos utilizados pelo Sistema Financeiro de Habitação (SFH) provinha do Fundo de Garantia do Trabalhador (FGTS) e que, durante sua existência, financiou aproximadamente um quarto da produção total das habitações construídas no período (1964- 1986), abrangendo as produzidas no mercado legal e ilegal. “Seus financiamentos favoreceram predominantemente as classes médias emergentes e classes altas, sustentáculos do regime ditatorial” (MARICATO, 2006, p.48).

Segundo Azevedo (2007, p. 16):

A incorporação das atividades do BNH à Caixa Econômica Federal fez com que a questão urbana, e em especial a habitacional, passasse a depender de uma instituição em que esses temas, embora importantes, fossem objetivos setoriais. Do mesmo modo, ainda que considerada como agência financeira de vocação social, a Caixa possui, como é natural, alguns paradigmas institucionais de um banco comercial, como a busca de equilíbrio financeiro, retorno do capital aplicado etc. Nesse contexto, tornou-se difícil, por exemplo, dinamizar programas alternativos, voltados para os setores de menor renda e que exigem elevado grau de subsídios, envolvimento institucional, desenvolvimento de pesquisas etc.

Ainda, segundo a análise de Azevedo (2007), no primeiro ano após a extinção do BNH – 1987 – as Cohabs financiaram 113.389 casas populares; já durante o primeiro semestre de 1988, esse número caiu drasticamente para 30.646 unidades, devido às mudanças da política habitacional. Sob a alegação da necessidade de controle das dívidas dos estados e municípios foram criadas medidas restritivas ao acesso a créditos por parte das Cohab, assim como a Caixa Econômica Federal (CEF) terminou, na prática, não só por transferir à iniciativa privada os créditos para a habitação popular, como também diminuiu a capacidade dos estados e municípios em disciplinar a questão habitacional.

Conforme Maricato (1997, p. 50), “pode-se dizer que uma aliança de interesses políticos clientelistas dos setores do capital de promoção imobiliária com o da construção conduziu a política habitacional”.

Após o BNH, o acesso à moradia ficou mais difícil para a população pobre. Os recursos despejados no financiamento habitacional alimentaram a especulação fundiária, subsidiaram, em especial, a classe média, que deu sustentação ao regime e transformaram a indústria da construção em edificações [...] (MARICATO, 2001, p.85).

Durante o Governo Collor (1990-1992), da mesma forma que no Governo anterior, a alocação das unidades construídas, tanto pelos programas populares convencionais, quanto pelos alternativos – estes últimos baseados na autoconstrução – continuou sendo feita por critérios aleatórios, privilegiando setores populares de renda mais elevada, não havendo também nenhuma iniciativa para rediscutir em profundidade o Sistema Financeiro de Habitação (SFH). “Houve apenas “maquiagens” de efeitos e legalidade duvidosa” (AZEVEDO, 2007, p.20).

Com a destituição de Collor e a posse do Presidente Itamar (1992- 1995), houve uma busca de mudança nos rumos da política habitacional, especialmente referente às classes de baixa renda, por meio dos programas Habitar Brasil e Morar Município, que funcionavam por fora do SFH.

O Programa Habitar Brasil, voltado para municípios de mais de 50 mil habitantes, previa a participação de governos estaduais e prefeituras municipais. Sua população-alvo seriam as famílias de baixa renda e as que viviam em áreas de risco. Para se ter acesso a estes financiamentos, entre outras exigências, era obrigatória a criação de um Conselho Estadual ou Municipal de Bem-Estar Social, bem como de um respectivo Fundo Estadual ou Municipal de Bem-Estar Social, para onde os recursos deveriam ser canalizados. Além dos custos de urbanização dos terrenos, legalização, elaboração do projeto técnico, pavimentação de ruas e eletrificação, era exigida uma contrapartida claramente definida do governo estadual ou municipal envolvido (10% do investimento federal para as regiões menos desenvolvidas e 20% para as demais). Todo o projeto deveria ser feito em parceria com organizações comunitárias locais, já atendendo a lógica neoliberal, que se espraia e ganha força no início dos anos 90, sobre a gestão das cidades, permeada pelo ideário da reforma do Estado, com ênfase na reconfiguração da sociedade civil, na gestão democrática e nas relações público – privado.

Os projetos poderiam prever a construção de moradias, urbanização de favelas, produção de lotes urbanizados e melhorias habitacionais, mas os beneficiários desses programas deveriam ser proprietários ou ter a posse dos terrenos. Apesar de apresentarem um avanço significativo, ao proporem a formação de Conselhos para gerir a política habitacional com a

participação de representantes da sociedade civil e a criação de fundos específicos que permitiriam verbas constantes e pontuais para a produção de habitações populares, além de evitarem possíveis tentativas de desvios dos recursos repassados pela União, os programas mencionados possuíam vários constrangimentos.

Convém lembrar que, apesar de propor a criação de fundos estaduais e municipais, o governo federal não logrou, até o final da administração Itamar, a formação de um fundo federal. Os mencionados programas dependeram fundamentalmente de verbas orçamentárias ou de recursos provisórios, como do Imposto Provisório sobre Movimentação Financeira (IPMF), o que os fragilizou institucionalmente. Tampouco se conseguiu avançar na formação de um Conselho Federal, similar aos propostos para os governos estaduais e municipais.

No Governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), o Pró-Moradia e o Programa Habitar Brasil foram voltados para o poder público (estados e municípios) e financiados, respectivamente, com recursos do FGTS e do Orçamento Geral da União. Seus principais objetivos seriam a urbanização de áreas degradadas para fins habitacionais, a regularização fundiária e a produção de lotes urbanizados.

No cenário nacional, a política habitacional nos anos 1990, em nível estrutural, transitava entre o fenômeno da descentralização político-administrativa das políticas públicas do Estado brasileiro, particularmente as territoriais e urbanas, a partir do desmonte do antigo Sistema Financeiro da Habitação/Banco Nacional da Habitação (SFH/BNH), e a centralização dos recursos na esfera federal, surgindo, concomitantemente, a crescente presença do Banco Mundial e outros órgãos internacionais de fomento, que começaram a ocupar o lugar das agências nacionais de financiamento e gestão, no escopo da onda neoliberal.

A crise do processo de produção e reprodução do capital (esta última desencadeada durante a década de 70 e estendida até o presente) deu novo impulso às instituições financeiras multilaterais (como o FMI, Banco Mundial e o BID), criadas depois da Segunda Guerra Mundial para monitorar o sistema financeiro internacional. A partir dos anos 80, e mais particularmente nos 90 e início do século XXI, essas instituições financeiras passam a ter um papel importante na difusão e na defesa da imperiosidade dos ajustes estruturais no sentido de permitir a orquestração da economia capitalista em nível mundial (SANTANA, 2006, p. 296).

Os organismos internacionais se projetam como instituições de cooperação mundial, mas foram criados como instrumentos da dominação norte-americana, baseada no poder

econômico, financeiro e político, estendendo internacionalmente a hegemonia de sua moeda e de suas políticas.

A lógica neoliberal, ideologia oficial da globalização do capitalismo financeiro, apregoa que as leis do mercado são universalmente válidas para a existência humana em todos os campos e, portanto, tudo deve ser mercantilizado para que mercadorias e dinheiro circulem livremente para responder as necessidades e distribuir eficazmente a riqueza produzida. Toda regulação é mal vinda, porque impede o livre fluxo de mercadorias e dinheiro. Na prática, o capitalismo neoliberal é o responsável pela economia-cassino que se globalizou no mundo atual (ARRUDA, 1999).

O contexto da questão urbana e habitacional, a partir da ascensão do Governo Lula (2003-2010) é redefinido com a criação do Ministério das Cidades, o qual versa sobre a aproximação institucional da política urbana, habitacional, de saneamento e de transporte com características de políticas regulatórias centralizadas, buscando envolver as três esferas de governo, numa visão holística do tema habitação.

Os programas e ações direcionados para assentamentos precários foram definidos pelo Ministério das Cidades, no Plano Plurianual (PPA) 2004-2007, dentro do *Programa de Urbanização, Regularização e Integração de Assentamentos Precários*. O objetivo do Programa é promover a urbanização integrada e a regularização fundiária de assentamentos humanos precários, articulando programas e ações para o atendimento às necessidades básicas da população, melhorar sua condição de segurança, salubridade e habitabilidade (IPEA, 2007).

O Programa de Urbanização, Regularização e Integração de Assentamentos Precários apóia governos municipais e estaduais na execução de um conjunto de programas, entre os quais se destaca o Programa Habitar Brasil BID, que é financiado com recursos do Orçamento Geral da União e provenientes de Acordo de Empréstimo assinado com o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID).

Um fator que merece destaque, segundo Azevedo (2007), na análise da condição de enfrentamento da questão da habitação pelo Poder Público, diz respeito à importância da questão institucional, pois foi constatada uma forte correlação entre a existência de estruturas administrativas mais sofisticadas (Cohab, órgãos de planejamento, secretarias de habitação, instrumentos de política urbana etc.) e um melhor desempenho na área habitacional. Ressalte-se,

particularmente, a importância da legislação sobre as conhecidas Áreas Especiais de Interesse Social.

Albuquerque (2007, p.241)) pondera que o direito à moradia e a definição do papel do Estado na sua garantia são conquistas democráticas recentes e releva o papel dos movimentos sociais e outras entidades da sociedade civil nestas conquistas:

Estas entidades se articulam, desde o processo constituinte, num movimento nacional pela Reforma Urbana que conseguiu aprovar o Estatuto da Cidade (em 2001), a criação do Ministério das Cidades (em 2003), um Plano Nacional de Habitação e um Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social. Este último foi elaborado a partir de uma iniciativa popular de lei federal articulada pelos movimentos em todo o país. Estes sistemas [...] articulam-se com Fundos públicos para o financiamento das políticas e com Conferências e Conselhos, nos quais, de alguma forma, se dá a participação e o controle social. De implantação mais recente que os demais, ainda é bem menor o número de Fundos e Conselhos criados. No entanto, em 2003 realizaram-se Conferências das Cidades em 3.400 municípios, em 27 unidades da federação a Conferência Nacional das Cidades¹⁵, que definiu as diretrizes nacionais da política e criou o Conselho Nacional das Cidades.

Acompanhando a dinâmica urbana brasileira quanto à questão da gestão habitacional, Florianópolis tardiamente tem iniciativas no campo da habitação, sob a centralidade da Companhia de Habitação de Santa Catarina (COHAB/SC). A COHAB/SC desempenhou por muito tempo o papel de provedora da habitação no Estado de Santa Catarina, especialmente através de programas de construção de conjuntos habitacionais populares ou de regularização fundiária em áreas de interesse social, tornando tardia a participação dos governos municipais.

Foi a partir de finais dos anos 70, no âmbito nacional, que se desenvolveu a crise do padrão territorial, gerando impactos urbano-habitacionais, reproduzindo e ampliando a problemática habitacional pretérita, e criando “**novas**”, como foi o surgimento da população dos “**sem-teto**”, principalmente na segunda metade da década de 80. Este segmento social tem-se

¹⁵ A 1ª e a 2ª Conferência Nacional das Cidades, realizadas em 2003 e 2005, deram início às primeiras discussões sobre a construção da PNDU. A 3ª Conferência Nacional das Cidades (25 a 29 de novembro de 2007) tem como lema “**Desenvolvimento urbano com participação popular e justiça social**” e o Tema “**Avançando na gestão democrática das cidades**”. A preocupação central da 3ª Conferência é continuar com a construção da PNDU para o país, sem deixar de abordar temas centrais relacionados ao cotidiano da gestão do poder público nas três esferas de governo, especialmente em como o investimento na área da política urbana, adicionada às outras políticas públicas está contribuindo para reverter a lógica da desigualdade, da exclusão territorial, da fragmentação e desarticulação.

constituído na “**ponta do iceberg**” do enorme e complexo processo de pauperização, espoliação, segregação e periferização do trabalho (PEREIRA, 2006).

Também em Florianópolis, na década de 70 e início da década de 80, a cidade tem um grande crescimento populacional em decorrência do êxodo rural e da expulsão gradativa de famílias de pescadores do interior da Ilha, devido à especulação turística, gerando a ocupação de forma clandestina dos espaços vazios existentes na cidade, a reação expressiva do poder público, através de ações de despejo e o fortalecimento das associações de Moradores, pela luta em torno do direito à moradia e a terra (LIMA, 1992), processos já evidenciados na seção anterior.

A primeira intervenção da Prefeitura de Florianópolis ocorre em 1978 com o Projeto Sapé¹⁶, que, por falta de estrutura institucional e operacional, foi assumido posteriormente pela própria COHAB, havendo um hiato de mais de 10 anos para que uma nova intervenção habitacional fosse feita, dentro de um cenário de pressão social e mobilização popular, através de movimentos ligados à moradia popular, com destaque para o Movimento Sem - Teto¹⁷, para a Comissão de Associações de Moradores, assessorados pelo Centro de Apoio e Promoção do Migrante (CAPROM)¹⁸ e pelo Centro de Educação e Evangelização Popular (CEDEP)¹⁹ (LIMA, 1992).

Somente no período 1989/1992 foram implantados projetos visando à regularização da posse da terra, dando origem ao loteamento Jardim Ilha Continente no Bairro Capoeiras, área

¹⁶ O Projeto Sapé tinha como objetivo realizar um Programa Municipal de Habitação voltado para a população de baixa renda, visando oferecer moradia com custo reduzido e num padrão razoável de conforto, durabilidade e adaptação às necessidades familiares, por meio da execução de módulos – embriões (habitações) em sistema de mutirão para 160 famílias de baixa renda, definidas a partir de critérios de localidade (morador de favela e de terreno de ocupação ilegal) sócio – econômicos (habitação subnormal, renda familiar, idade, estado civil, tempo de residência, disponibilidade para o mutirão) e jurídico (documentação pessoal regularizada). Localizou-se no Continente, numa gleba de terra de aproximadamente 52.000m², nas proximidades do então Bairro Monte Cristo, também em formação. (FLORIANÓPOLIS, 1978).

¹⁷ O Movimento Sem – Teto teve sua origem na “Comissão dos Sem-Terra da Periferia de Florianópolis” (1982) formada a partir da necessidade de lutar pela moradia e pela posse da terra, numa linha reivindicatória, de conquista de direitos, e de conscientização da periferia. Protagonizou lutas importantes na cidade em relação à questão da moradia, como a “I Romaria dos Sem – Teto”(1989), a II Romaria com o tema “Mulher migrante da roça e da cidade”(1990), da primeira ocupação organizada de terra- Comunidade Novo Horizonte(1991); encontros de formação de lideranças (LIMA, 2001).

¹⁸ O CAPROM surge em 1984 para prestar assistência social aos migrantes, transformando-se em 1987 em entidade jurídica, extrapolando suas ações para a atuação ativa em relação à problemática da moradia, com trabalhos relevantes nos processos organizativos e reivindicatórios e na assessoria aos movimentos e Associações Comunitárias (LIMA, 2001).

¹⁹ Constituído oficialmente desde 1987, ligado à Igreja, através das Comunidades Eclesiais de Base (CEB's) tinha como objetivo apoiar e assessorar as iniciativas da população organizada em associações, cooperativas, CEB's, atuando nos setores: teologia popular, educação popular, moradia, arte e cultura, produção e abastecimento e associação de moradores (LIMA, 2001).

continental da Ilha, atendendo a 144 famílias, assim como à construção de 50 unidades habitacionais, com a respectiva infra – estrutura para beneficiar famílias ocupantes de área destinada à implantação da via PC-3 no Continente.

Na mesma época, foi realizado o cadastramento das áreas consideradas de interesse social e a caracterização sócio – econômica dos moradores, resultando no “Perfil das Áreas Carentes de Florianópolis” - Ilha e Continente, já identificado neste estudo. Em paralelo, foram instituídos o Fundo Municipal de Integração Social (FMIS), instrumento destinado a financiar os empreendimentos e ações nas áreas de habitação e desenvolvimento social, e o Conselho do FMIS²⁰, com o propósito de se constituir num mecanismo de gestão partilhada com os segmentos comunitários, diretamente interessados nas políticas municipais de habitação e de desenvolvimento social.

Em 1996, a Prefeitura inicia a implantação de um projeto habitacional com a construção de 16 moradias na localidade Vargem do Bom Jesus, no norte da Ilha, denominado Conjunto Habitacional Vila União. Este projeto foi uma resposta à ação da Promotoria Pública que obrigou a Prefeitura a remover famílias de baixa renda que invadiram uma área pública no Balneário Canasvieiras e uma área de preservação ambiental no Morro da Cruz.

Ao longo da década de 1990, a maioria dos estados brasileiros optou por manter sua dependência de fontes federais para a execução dos programas habitacionais, ainda que muitos dos programas nacionais tenham ganhado nas esferas estadual e municipal nomes fantasia, como estratégia de vários governos para angariar maior legitimidade política, como o caso de Florianópolis, que capitaneou a implantação dos projetos habitacionais financiados pelo Programa Habitar Brasil para consubstanciar o *Projeto Bom Abrigo*, como uma ação de governo, na Gestão da Prefeita Ângela Amim.

Burgos (2007, p. 148) contextualiza a década de 90 em Florianópolis em relação à trajetória da articulação sociocomunitária, resgatando a luta dos movimentos sociais nesse período para “vencer a resistência de um Estado construído no molde autoritário e patrimonialista”.

²⁰ O referido Conselho encontra-se desativado, sendo que no escopo do Programa de Desenvolvimento Institucional (DI) está em curso a execução do TR 2 (Termo de Referência) que trata da Reformulação e Regulamentação do Conselho de Habitação e do Conselho Gestor do Fundo Municipal de Habitação, conforme orientações da Política Nacional de Habitação (PNH) e do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SHIS).

[...] na cidade de Florianópolis, a década de 1990 foi um período de desenvolvimento de movimentos democratizadores, originários da sociedade civil. Depois de uma década caracterizada pela difusão do associativismo e pelo surgimento de movimentos sociais de diversas espécies, de comprovada influência no aprofundamento da transição democrática, durante a década de 1990 os movimentos da sociedade civil tornaram-se complexos e com objetivos mais ambiciosos: a ampliação da democracia, a participação nas esferas de decisão, a criação de espaços públicos não manipulados pelo Estado, etc.

No período de 1997/2000, Florianópolis deu impulso à implantação de projetos habitacionais, com a injeção de 4, 2 milhões de reais de recursos próprios e cerca de três milhões de recursos oriundos do Governo Federal, através do Programa Habitar Brasil. Por conta deste Programa foram executados os seguintes projetos: *Conjunto Habitacional Vila União*, com 159 habitações para atender famílias vítimas de enchente de 1995 e famílias removidas das margens da Via Expressa (BR 282); *Conjunto Habitacional Vila Cachoeira*, localizado no Bairro Saco Grande com 205 habitações para atender famílias removidas da Via Expressa (BR 282) e *Região Chico Mendes* com 140 moradias. Ainda efetivaram-se algumas parcerias as quais originaram os seguintes empreendimentos: Conjunto Abraão no Continente, com 177 unidades habitacionais, parceria com a COHAB/SC, atendendo famílias removidas da Via Expressa (BR 282), Conjuntos Habitacionais Vilares e Caminho do Mar, com 430 moradias, neste caso para beneficiar famílias na faixa de renda de 5 a 10 salários mínimos, com recursos do Programa Crédito Associativo da CAIXA.

No período, foram construídas 1.111 unidades habitacionais com infra – estrutura e equipamentos comunitários.

Em 1998, o município se habilita para os recursos do Programa Habitar Brasil BID, decorrente de contrato de empréstimo entre a União e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), com operacionalização financeira da CAIXA, coerentemente com a retomada da orientação político - econômica neoliberal nos países latino – americanos, mediante a implementação do receituário econômico do Banco Mundial e do Fundo Monetário Internacional (FMI), conforme já contextualizado.

Na época em que o programa foi assinado, sua estrutura organizacional assim configurava-se: a República Federativa do Brasil era a mutuária do BID, enquanto este era o mutuante do empréstimo para a execução do referido programa. A Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano (SEDU) correspondia ao órgão central, sendo gestora do programa, cabendo a ela o papel de representar o governo junto ao BID, além de definir todas as diretrizes, aprovar, avaliar, acompanhar e controlar a execução do Programa. A Unidade de Coordenação do Programa (UCP) referia-se a um setor da SEDU, com a

responsabilidade pela coordenação e execução. Dentro dessa estrutura, a Caixa Econômica Federal (Caixa) correspondia à empresa pública contratada para prestação de serviços, com a função de implementar e operacionalizar o Programa Habitar Brasil-BID (HBB), sendo que os Escritórios de Negócios da Caixa eram responsáveis pela articulação com as prefeituras municipais e outras entidades que se envolvessem com o Programa. Os municípios tinham a capacidade de apresentar e/ou propor projetos a serem financiados pelo referido Programa, sendo, portanto, o principal executor de ações. Os estados também poderiam ser executores de projetos financiados pelo Programa Habitar Brasil-BID (HBB), desde que firmassem convênios com o município (SANTANA, 2006, p. 158).

O objetivo do Programa Habitar Brasil BID, segundo o Manual de Orientações (1999), é o de contribuir para elevar a qualidade de vida das famílias de baixa renda, predominantemente na faixa de até 03 salários mínimos, que residam em aglomerados urbanos – favelas, mocambos, palafitas e cortiços, entre outras, localizadas em regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e capitais de estados e fortalecer as condições administrativas e institucionais que as originaram (BRASIL, 1999).

Assim, destina recursos para o fortalecimento institucional dos municípios e para a execução de obras e serviços de infra-estrutura urbana e de ações de intervenção social e ambiental, através, respectivamente, de um *Subprograma de Desenvolvimento Institucional (DI)* e de um *Subprograma de Urbanização de Assentamentos Subnormais (UAS)*.

O Subprograma (DI) tem por objetivo ampliar e modernizar a capacidade institucional dos municípios e o Subprograma (UAS) refere-se à “execução de projetos integrados de urbanização em áreas degradadas ou de risco em Regiões Metropolitanas, aglomerações urbanas ou capitais de estados, ocupadas por sub-habitações” (BRASIL, 1999b).

Conforme informações da Secretaria Municipal da Habitação e Saneamento Ambiental (SMHSA) por meio do Subprograma de Urbanização de Assentamentos Subnormais (UAS) o município concluirá, até o final de 2007, os projetos de Urbanização, Habitação e Desenvolvimento Comunitário da Região do Chico Mendes, com 425 unidades habitacionais – a ser detalhado neste estudo - e da Comunidade do Morro do Mocotó com 38 moradias. Estão contemplados ainda, nos respectivos empreendimentos, infra – estrutura urbana, equipamentos comunitários e ações de desenvolvimento social, beneficiando 1.109 famílias no Chico Mendes e 378 na comunidade Morro do Mocotó.

Também em implantação outras ações em parceria com o Governo Federal mediante o Programa de Urbanização, Regularização e Integração de Assentamentos Precários, com destaque para:

- *Projeto de Habitação e Urbanização da Ponta do Leal* – Projeto destinado às famílias que ocupam área em situação precária na Ponta do Leal - Balneário Estreito, região continental de Florianópolis, este projeto prevê o reassentamento das mesmas em duas novas áreas, também no continente. Aproximadamente 294 pessoas (90 famílias) serão beneficiadas com novas moradias que estão sendo erguidas no bairro Jardim Atlântico, com a construção de nove blocos com um total de 72 apartamentos, construção de Centro Comunitário e Área de Lazer Infantil, e no bairro Monte Cristo, com a construção de 18 casas populares de 42 m², em local denominado Vila Fabiano de Cristo. A ordem de serviço do projeto foi assinada em 28 de agosto de 2007. Os investimentos da Secretaria Municipal da Habitação e Saneamento Ambiental são da ordem de 2,5 milhões de reais. Deste total, R\$ 1,491 milhões são oriundos do Ministério das Cidades através de programa do Governo Federal. A contrapartida é da Prefeitura.

- *Projeto de Urbanização da Boa Vista (Região Costa Sul da Ilha – Carianos)* Trata-se de um terreno em encosta e topo de morro, próximo ao aterro da Via Expressa Sul, ocupado parcialmente por 83 famílias há cerca de 30 anos, onde se pretende a urbanização de parte da área consolidada e a relocação, próxima à ocupação atual, das famílias que se encontram em área de risco ambiental.

- *Urbanização da Panaia (Região Costa Sul da Ilha - Saco dos Limões)*, A área localizada próxima ao Aeroporto Hercílio Luz foi ocupada indevidamente há cerca de 36 anos, quando ainda era de propriedade da empresa PANAIR do Brasil S.A., multinacional americana que entregou a área como pagamento de dívidas com a União. As 36 famílias que hoje residem na Comunidade foram ameaçadas de despejo. Depois de várias reuniões com autoridades municipais, estaduais e federais para discutirem alternativas para o problema, a Prefeitura Municipal de Florianópolis solicitou a área da União para o seu domínio para promover o assentamento destas famílias, visando à garantia dos direitos das famílias ocupantes, como também ações integradas de infra-estrutura urbana atendendo 31 famílias com infra – estrutura e 06 com habitação (FLORIANÓPOLIS, 2007c, p.7).

A Prefeitura Municipal de Florianópolis, com relação à estruturação do Órgão Gestor da Política Habitacional, apresenta desempenho definido a partir das condicionalidades impostas pelos Órgãos financiadores dos Programas Habitacionais, especialmente a partir do final da década de 90, como já citado, com a implantação dos Programas HB e HBB. Segundo Nunes (2005, p.28), “a criação de uma secretaria específica para o desenvolvimento de uma política

habitacional no município, atendendo a requisitos do HBB, esteve sempre voltada a dar respostas burocráticas aos órgãos co-gestores e financiadores do Programa”.

As exigências do Programa HBB, quanto à capacidade de gestão do município em relação aos projetos de urbanização e desenvolvimento social, são consideradas no *Subprograma de Desenvolvimento Institucional (DI)*, que tem como objetivo geral assegurar apoio financeiro e técnico para a modernização da capacidade institucional da prefeitura para atuar na melhoria das condições habitacionais, prioritariamente de baixa renda, com financiamento para a elaboração e implementação de Estudos e Projetos, treinamento e aquisição de equipamentos.

No Manual de Orientações do Subprograma de Desenvolvimento Institucional dos Municípios - Programa HBB (BRASIL, 1999b, p.2), é entendido que “a elevação da capacidade institucional das prefeituras nessa área beneficiará o mercado habitacional do município como um todo, criando condições mais favoráveis, não apenas para melhor atuação dos setores público e privado na oferta de moradias de mais baixo custo, mas também para que as iniciativas de autoconstrução da casa própria, pelas famílias interessadas neste tipo de solução, tenham condições de se desenvolver dentro dos padrões de legalidade urbanística”.

Santana (2006), de forma crítica não nos deixa esquecer que a ênfase do BID no financiamento nas ações de DI, com a ampliação da capacidade de gestão local para o “desenvolvimento urbano” e com a propalada valorização da administração municipal, está no rol de prescrições da agenda do Banco para as cidades, por conta da reforma do Estado, no escopo do neoliberalismo, em que o município deve ser eficiente para comandar os recursos dos programas e projetos na área de infra-estrutura urbana, requisitos para os investimentos privados no setor habitacional, de saneamento e social (SANTANA, 2006, p. 155).

Nesse aspecto, o BID disponibiliza recursos para o aumento da capacidade técnica e/ou de gerenciamento dos municípios para o desenvolvimento de políticas nos setores sociais, em particular no setor habitacional. No âmbito dos serviços urbanos, a política de habitação – denominada “habitação de interesse social” – volta-se para o extrato populacional de “menor renda”, aqueles que moram em “habitações subnormais” (favelas, loteamentos irregulares e habitações coletivas), tendo um enfoque setorializado, não considerando as políticas urbanas que se voltem à cidade como um todo (SANTANA, 2006, p. 154).

Maricato (2001), ao refletir sobre o arcaísmo das estruturas administrativas urbanas, viciadas em procedimentos tradicionais baseados no privilégio, na troca de favores, nos lobbies corporativos e em práticas fragmentadas, aponta para a necessidade de modernização da máquina

administrativa, para a reforma do arcabouço institucional que rompa com a distância entre “gabinete” e realidade e para uma reforma administrativa que oportunize a formação de um novo tipo de agente, no âmbito público e privado, para a implementação de uma nova política urbana.

As políticas de inclusão social exigem abordagem integrada. A urbanização de favelas pode resolver problemas de saneamento ambiental, atribuir endereço legal a cada domicílio, melhorar as condições de moradia e de segurança urbana, mas não melhora o nível de escolaridade ou de alfabetização, não organiza as mulheres para melhorar o padrão de vida, nem ajuda na organização de cooperativas de trabalho, ou no lazer dos jovens. “A exclusão é um todo” - econômica, cultural, educacional, social, jurídica, ambiental, racial e não pode ser combatida de forma fragmentada (Maricato, 1996). (MARICATO, 2001, p.75).

O Manual de Orientações do Programa orienta que o aumento da oferta habitacional em determinado município pode exercer atração nas populações de outras regiões e que, portanto, é indispensável que a melhoria do setor habitacional se traduza em ações que desestimulem a ampliação e formação de novos assentamentos subnormais. Aqui caberia fazer um parêntese para desconstruir esta visão estrita sobre a mobilidade social, com a propagação de um discurso que reforça práticas habitacionais isoladas, com a tendência de penalizar pessoas com medidas restritivas e coercitivas pela ocupação dos espaços urbanos, facilmente adotadas pelos municípios, no âmbito da fiscalização e do social. Telles (2007, p. 506), aborda a questão da mobilidade urbana nas reconfigurações socioespaciais com a seguinte amplitude:

Seguir as mobilidades urbanas não é, portanto, a mesma coisa que fazer a cartografia física dos deslocamentos demográficos [...] Espaço e tempo estão imbricados em cada evento de mobilidade, de tal modo que mais importante que identificar os pontos de saída e de chegada, são esses eventos que precisam ser interrogados: pontos críticos, pontos de inflexão, de mudança e também de entrecruzamento com outras histórias- “zonas de turbulência” em torno das quais ou pelas quais são redefinidos (deslocamentos, bifurcações) práticas sociais, agenciamentos cotidianos, destinações coletivas. E são esses eventos que nos dão a cifra para apreender os campos de força operante no mundo urbano: a trama das relações, de práticas, conflitos e tensões, enfim, a pulsação da vida urbana.

A realidade da gestão habitacional de Florianópolis, à época da contratação do Programa se resumia ao desempenho de uma equipe mínima formada por Assistentes Sociais e técnicos do Instituto de Planejamento Urbano de Florianópolis, sobrecarregados com ações pontuais e emergenciais, sem uma coordenação específica na questão habitacional, subordinados à estrutura da Secretaria Municipal de Saúde e Desenvolvimento Social (SMSDS) e ao Departamento de Desenvolvimento Social (DDS).

O documento que traduziu os compromissos do município quanto ao Subprograma de Desenvolvimento Institucional (DI) foi o *Plano Estratégico Municipal para Assentamentos Subnormais (PEMAS)*, obrigatório para a habilitação do município aos recursos do Programa Habitar Brasil BID, que deveria estabelecer um conjunto de medidas concretas para a melhoria do setor habitacional. As mudanças pretendidas no PEMAS em relação à Gestão Habitacional demandariam a institucionalização da área da habitação e do desenvolvimento social, através da criação do órgão responsável pela implementação da Política Habitacional do Município (FLORIANÓPOLIS, 2006).

Neste contexto, foi criada em 2000, na Gestão da Prefeita Municipal Ângela Amim, a Secretaria Municipal de Habitação, Trabalho e Desenvolvimento Social – SMHTDS, aliando as diretrizes da Administração Pública Municipal às exigências do Programa Habitar Brasil BIB (FLORIANÓPOLIS, 2002, p. 47). No que pese a criação da Secretaria, as condições objetivas de estrutura física e funcional, especialmente a ampliação do número de profissionais da área social e administrativa, bem como as condições para a capacitação da equipe técnica, não acompanharam as demandas das questões habitacional e social do município.

Também em 2000 é criada por Decreto a *Unidade Executora Municipal (UEM)*, a partir da assinatura do Convênio SEDU/ CAIXA / proponente, constituída por uma equipe multidisciplinar, especialmente composta para coordenar a execução do Programa em nível municipal, diretamente responsável pela implementação dos projetos e ações financiados pelo Programa UAS da Região Chico Mendes. Como Coordenadora do Projeto Social do Programa HBB, fui designada para compor a UEM, participando das reuniões, que se revestiam de momentos tensos de “cobranças” pelos gestores municipais de resultados de um processo complexo de intervenção urbanística e social, que se pretendia integrado.

A experiência vivenciada no período de 2000 a fevereiro de 2003 junto à estrutura da UEM como Coordenadora do Projeto Social permite emitir opinião a respeito deste espaço de deliberação sobre o Projeto, constituído por atores governamentais, no qual as decisões eram centralizadas na figura da Prefeita, as discussões que envolviam a participação comunitária eram consideradas pelo prisma burocrático e gerencial, eram definidos procedimentos que minimizassem conflitos e angariassem os consensos necessários, tarefa esta a cargo dos técnicos. Imperava a lógica das “obras”, dos “repasses”, da quantidade necessária de “adesão”, sendo que a área social obtinha destaque quando ocorriam “problemas”, geralmente para os quais os técnicos

da área social já haviam alertado, de diversas formas. Estrutura elitizada, impermeabilizada, em nenhum momento considerou a participação da população na sua composição.

Também por Decreto é criado em 2000 o *Grupo de Apoio Técnico ao Desenvolvimento do Programa Habitar Brasil BID*, formado por servidores municipais de diversas Secretarias e membro de uma ONG - Associação Florianopolitana de Voluntárias (AFLOV), ligada à Prefeita e que atuava em parceria com o desenvolvimento social da Prefeitura. Este grupo gestor, formado, inicialmente, pelo Colegiado do primeiro escalão da Prefeitura, alguns assessores de Secretários Municipais e determinados técnicos das áreas urbanística, social e habitacional, foi acompanhado e comandado diretamente pela Prefeita Municipal Ângela Amim.

Em 2002, a UEM passou a ter também uma estrutura particularizada para a discussão técnica de questões gerais do Programa Habitar Brasil BID, com a formação de quatro grupos executivos de trabalho: Obras, Remanejamento, Social e Regularização Fundiária para propor estratégias de intervenção, através da discussão e ação dos vários profissionais das diversas especialidades envolvidos no processo, sendo que esta estrutura aos poucos foi substituindo a UEM, mas também com o crivo técnico e gerencial dos processos comunitários.

Em 2002 é editada a Versão Preliminar da Política Habitacional de Florianópolis, após a realização de Seminários Interno e Externo sobre a Política Habitacional, na qual é explicitado como objetivo da Política Habitacional de Florianópolis (PHF): “Universalizar o acesso à moradia, com a melhoria das condições de habitabilidade, de preservação ambiental e de qualificação dos espaços urbanos, avançando na construção da cidadania” (FLORIANÓPOLIS, 2002, p. 57). Tal documento apresenta o contexto econômico e metropolitano de Florianópolis, os objetivos, diretrizes, ações estratégicas e instrumentos para a gestão integrada da Política e continua sendo referência para o tema, uma vez que somente em 2007 estão previstas as ações no PEMAS para a revisão e elaboração da Política Habitacional.

Em 2005, na Gestão do Prefeito Dário Berger, a Secretaria Municipal de Habitação, Trabalho e Desenvolvimento Social é desmembrada em duas Secretarias: Secretaria Municipal de Habitação e Saneamento Ambiental (SMHSA) e Secretaria Municipal da Criança, Adolescente, Idoso, Família e Desenvolvimento Social (SMCAIFDS).

Segundo informações da SMHAS, o município está realizando um conjunto de proposições e estudos, com vistas a capacitar a gestão das demandas habitacionais de interesse

social, com a estruturação dos instrumentos de gestão, de regulação urbanística e de políticas e programas, por meio da contratação de consultorias para desenvolver as ações propostas no PEMAS. (FLORIANÓPOLIS, 2007c).

1.3 A GESTÃO HABITACIONAL NA REGIÃO CHICO MENDES – “a região da amostra” e o Programa Habitar Brasil BID

A *Região Chico Mendes* foi “adotada” para efeitos do Programa Habitar Brasil BID, designando as comunidades: *Chico Mendes*, assim denominada em homenagem ao seringueiro Chico Mendes, sindicalista e ativista ambiental brasileiro, assassinado em 1988 na luta pela preservação da Amazônia, *Novo Horizonte e Nossa Senhora da Glória*, objetos da intervenção do Projeto de Urbanização, Habitação e Desenvolvimento Comunitário. As comunidades estão localizadas no Bairro Monte Cristo, área continental do município de Florianópolis, nas margens da via expressa (BR 282), que abrange também as Comunidades Nova Esperança, Santa Terezinha I, Santa Terezinha II, Promorar e Monte Cristo. O *Bairro Monte Cristo* está contemplado na Lei Municipal 5504/99, que dispõe a respeito da criação de Bairros no Distrito Sede do Município de Florianópolis e tem uma população de 26.0000 habitantes, segundo o Censo de 2000 do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e é o bairro que possui o pior Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) de Florianópolis (ROSA, 2007).

Também ficou conhecida como a “Região da Amostra”, considerando ter sido apresentada pelo Município de Florianópolis - Gestão da Prefeita Ângela Amim, na “Carta Consulta” ao Ministério do Planejamento e Orçamento, em 1998, com vistas a pleitear os recursos do Programa HBB. A “Carta Consulta” solicitava informações, descritas em formulário próprio do Ministério, o qual instruía que: “As informações que deverão constar do presente formulário, bem como do projeto básico correspondente à intervenção no mesmo especificada, servirão para compor a *Amostra de Projetos* que instruirá o processo de concessão de empréstimo pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento - BIB para aplicação de recursos no âmbito do Programa Habitar Brasil BID, ora em fase de estruturação” (FLORIANÓPOLIS, 1998).

Para a definição da priorização da Região para o Programa Habitar Brasil BID, foi realizado processo de hierarquização das comunidades do Município, levando em conta seis critérios fundamentais:

- Área de Risco (áreas de encosta, margens de via, fundo de vale - sujeitas a enchentes, cachoeiras, e outros);
- Nível de Carência Geral (precariedade em relação a habitações, infra – estrutura, ocupação desordenada, equipamentos sociais, saúde, educação, e outros);
- Problemas Sócio – econômicos (baixa renda, tempo de moradia, número de pessoas na área, nível organizacional e de mobilização da comunidade);
- Impedimentos Ambientais (áreas de dunas, mangues, encostas-acima da cota 100, faixa sanitária de rios e ocupação indevida do ponto de vista legal);
- Impedimentos Fundiários (ocupação de áreas públicas ou privadas);
- Planejamento (política administrativa de planejamento, intervenções na área),
- Integração com outros órgãos ou instituições e estética da cidade.

Num segundo momento, as comunidades foram agrupadas por regiões, seguindo a orientação dos consultores do Ministério do Planejamento e Orçamento, com o objetivo de fazer uma intervenção mais completa e abrangente nas áreas carentes.

Conforme documento técnico sobre a hierarquização, houve o agrupamento das comunidades por região, sendo que na Região do Continente foram hierarquizadas 21 áreas²¹, partindo das que se encontravam em pior situação, e a comunidade Nossa Senhora da Glória ficou em primeiro lugar, com 33 pontos, seguida da Comunidade Chico Mendes, com 32 pontos; a comunidade Novo Horizonte ficou com 26 pontos; as demais regiões agrupadas foram a Região do Morro da Cruz, com 15 áreas, a Região do Saco Grande, com 5 áreas, Região da Costeira, com 4 áreas, Região Ilha/Norte, com 2 áreas e Região Ilha/ Sul, com 2 áreas. Somente a comunidade Caieira da Vila Operária, na Região do Morro da Cruz, teve mais pontos que a Comunidade Nossa Senhora da Glória, ficando com 34 pontos.

²¹ A hierarquização da Região Continente ficou assim constituída: 1- Nossa Senhora da Glória; 2- Chico Mendes; 3- Via Expressa; 4- Ponta do Leal; 5- Arranha Céu; 6- CCI; 7- Novo Horizonte; 8- Maclarem; 9- Nova Jerusalém; 10- Santa Terezinha; 11- PC3; 12- Morro da Caixa I; 13- Vila Aparecida I; 14- Vila Aparecida II; 15- Morro da Caixa II; 16- Monte Cristo; 17- Santa Terezinha II; 18- Jardim Ilha Continente; 19- Nova Esperança; 20- Morro do Flamengo; 21- Baixada do Sapé (FLORIANÓPOLIS, 1998).

Esta metodologia utilizada para a priorização das áreas ratificou as condições de precariedade das comunidades da Região Chico Mendes, a área com maior concentração de famílias em situação de pobreza, precariedades de infra – estrutura urbana, incremento de problemas sociais e também com áreas de risco. Considerada como área de ocupação consolidada, necessitava ser incorporada ao entorno e à cidade como um todo (FLORIANÓPOLIS, 2001, p. 64).

A comunidade Chico Mendes, mais populosa e por estar esteticamente mais visível na entrada da cidade era vulgarmente chamada de o “Lixão da Cidade”, visto que não havia nenhum tratamento institucional dado ao saneamento básico, incluindo o lixo que era jogado ao céu aberto, transformando-se em verdadeiras “montanhas”, as quais eram acrescidas de lixo trazido por moradores de outros bairros, bem como entulhos (anexo a).

A referida Região foi formada pelo processo de ocupação de terra pública da COHAB/SC, entre as décadas de 70 e 90, por pessoas oriundas do processo migratório da Região Serrana e Oeste Catarinense, traduzindo a séria problemática das cidades, da migração e da desigualdade social (anexo b).

Encontramos em Rosa (2007, p.4) análise do processo migratório em Santa Catarina, destacando a crise vivida na agricultura também entre as décadas de 1970 e 1980 e o decorrente enfraquecimento da economia das cidades do interior. “A ausência de uma política agrícola para o campo e conseqüentemente de investimentos para os agricultores, justificado pelo diagnóstico do desaparecimento da pequena agricultura, levou famílias inteiras ou parte delas a migrarem para as cidades maiores em busca de trabalho”.

Ribeiro (2005, p.116) refere o processo migratório destas regiões para a Grande Florianópolis, avançando sua análise também para os anos 90, quando implode o processo de estruturação produtiva das empresas, “em virtude das pressões competitivas, das dificuldades para exportar decorrentes da política econômica de câmbio [...], tendo em vista o quadro abrangente de concorrência internacional”.

Lima (1992, p. 44), ao descrever a organização do processo de ocupação de terras urbanas, sob a ótica dos movimentos sociais que atuavam com a questão fundiária, entende que “a ocupação não é um fim em si mesmo, não é a solução para os problemas da falta de moradia, no entanto, serve como elemento de pressão para a criação de políticas sociais que venham a superar o problema da habitação na cidade, por parte dos poderes públicos instituídos”.

Maricato (2007), ampliando a análise sobre o processo de ocupação e invasão espontânea ou organizada, correlata – o diretamente à lógica da estrutura de provisão de habitação do Brasil, na qual desempenha uma função institucional e funcional, apesar de ilegal. Serve aos interesses funcionais da economia, com o conseqüente barateamento da força de trabalho, a partir das condições de subalternidade das populações e do mercado imobiliário privado, uma vez que as novas favelas e loteamentos ilegais surgem nas terras vazias, ambientalmente frágeis e desprezadas pelo mercado imobiliário privado; quando ocorrem em áreas valorizadas pelo mercado, mesmo públicas, a invasão, além de não ser admitida, são colocadas em evidência a coerção e as normas.

Replicando esta realidade social e historicamente determinada, do incremento das ocupações e ampliação da favelização no Brasil e nas metrópoles, a Comunidade Chico Mendes é originada de uma ocupação desordenada de terra pública, a partir de 1991, contando com a assessoria de Organizações Não Governamentais (ONG'S), especialmente o Centro de Educação e Evangelização Popular (CEDEP) e o Centro de Apoio ao Migrante (CAPROM), já tratados neste estudo e que tiveram papel decisivo no processo de organização das comunidades para a resistência e luta pelo direito à terra e reivindicações de infra-estrutura.

Através desta organização foram conquistadas melhorias de infra – estrutura e a implantação de serviços e equipamentos, sobretudo os de atendimento às crianças e aos adolescentes. A Comunidade Chico Mendes, já a partir de 1991, passa a integrar os movimentos sociais da cidade, participando ativamente das programações, tanto de formação, quanto de mobilização, desenvolvidas pelo Movimento Sem-teto e pela Comissão das Associações de Moradores da Periferia de Florianópolis.

A Comunidade Novo Horizonte se formou a partir de uma ocupação organizada, também em uma extensão de terra da COHAB, contígua à Comunidade Chico Mendes, assessorada por movimentos sociais ligados à questão da terra, como o CAPROM e o Movimento dos Sem - terra. O depoimento da moradora e líder comunitária Francisca das Chagas retrata o momento da ocupação:

Dia 29 de julho. Inverno de 1990. Uma madrugada fria que mudou o destino de 68 famílias da Grande Florianópolis. Mulheres e homens seguiam a pé, marchavam em silêncio para não chamar a atenção. Guerreiras e guerreiros forjados na luta do dia-a dia pela sobrevivência, firmes e certos de seu destino. Traziam nas mãos apenas pedaços de madeira e lona. [...] Era aproximadamente uma hora da manhã quando eles chegaram ao local: um almejado pedaço de chão às margens de uma movimentada e barulhenta

rodovia na capital de Santa Catarina. [...] Vindos principalmente do interior do Estado, das cidades de Lages e Joaçaba, em busca de trabalho na Capital, eles queriam apenas um lugar para viver com suas famílias, criar raízes e serem felizes (CORNELLI, 2007, p.12).

Segundo LIMA (1992), as pessoas que ocuparam a comunidade agruparam-se espontaneamente em três grupos: um constituído pelos que pagavam aluguel, no qual se encontravam ocupantes naturais de Florianópolis, outro por moradores da via – expressa localizados em área de alto risco, migrantes já com algum tempo de moradia em Florianópolis; e por último por aqueles que haviam recém – chegado a Florianópolis e ainda não tinham se estabelecido em lugar fixo. “Ao todo, o processo de ocupação se estendeu por seis meses. Alguns ocupantes, porém, não participaram de todo esse processo. À medida que a idéia de ocupar foi se espalhando, as pessoas iam chegando para as reuniões” (LIMA, 1992, p. 76). Foram estabelecidas regras para garantir a terra e manter a organização, e em novembro de 1991 foi constituída a 1ª Associação de Moradores.

A Comunidade Nossa Senhora da Glória, de formação mais antiga – a partir de 1975, somente em 1994 é que constitui a Associação de Moradores, reconhecendo-se como comunidade específica, integrando as lutas pela garantia de melhores condições para a Região (FLORIANÓPOLIS, 2001, p.18).

A Região possuía uma efervescência quanto à disposição política para o processo de reivindicação de melhorias, especialmente no campo da infra-estrutura, bem como na consolidação de seu direito a terra, devido à ação de entidades não governamentais de assessoramento a movimentos sociais e de defesa de direitos que, tanto participaram dos processos de ocupação, quanto da organização comunitária para o embate reivindicatório junto ao Poder Público.

A organização comunitária formal traduzida pela constituição das Associações de Moradores, regidas por estatuto social próprio, revelava dificuldades para garantir a mobilização permanente dos membros da Diretoria e a participação efetiva da população; todavia, contavam com lideranças expressivas, cujo motivo precípuo era defender e articular os interesses comunitários (FLORIANÓPOLIS, 2001, p. 18).

A Região também dispunha de alguns equipamentos sociais que eram referência para os trabalhos sociais, com destaque para a Escola Estadual América Dutra Machado, os espaços, mesmo que pequenos e sem infra – estrutura, das Associações de Moradores, a Creche Chico

Mendes e espaços de Entidades Não Governamentais para atendimento de crianças, adolescentes e famílias, como a Casa da Cidadania, o Projeto Oficina do Saber e o Centro de Atividades Comunitárias Chico Mendes. No entorno, destaque para a Unidade de Saúde Monte Cristo, com condições precárias de espaço físico e infra – estrutura para o atendimento à população, Creche Municipal Rogério de Freitas e Entidades Não Governamentais, como o Lar Fabiano de Cristo.

A Prefeitura Municipal de Florianópolis iniciou sua intervenção social na Região Chico Mendes em 1994, na gestão do Prefeito Sérgio Grando (1993-1997), denominada “Frente Popular”, composição progressista formada por sete partidos e um movimento social, com o objetivo de democratização do poder local e inversão de prioridades. Constituiu-se em experiência inédita na administração municipal e proporcionou condições ideológicas para a efetivação de ações equitativas à população pobre da cidade, com enfoque para a democratização do acesso aos serviços.

Neste contexto favorável, a Divisão de Ação Comunitária (DAC) - Departamento de Desenvolvimento Social (DDS), Coordenação Continente, ligado à Secretaria Municipal de Saúde e Desenvolvimento Social (SSDS), priorizou a atuação social na Região Chico Mendes, com base na grave situação das comunidades, repercutida no Perfil das Áreas Carentes – Continente 1993, com o aumento severo do número de comunidades em processo de favelização (18 na área continental), oriundas do processo migratório e ocupando áreas públicas e de risco. Ênfase para os índices de desnutrição infantil, desemprego, analfabetismo, evasão escolar, mortalidade infantil, precárias condições de saneamento básico, marginalidade, entre outros. A atuação social da Prefeitura, até então, esteve concentrada em ações no interior da Ilha, voltada aos grupos de mulheres e idosos, de “costas” para o crescimento desordenado da cidade e para o incremento dos problemas sociais.

Assim, houve a definição pelos técnicos para a priorização de intervenção na Região Continental, mais precisamente nas comunidades Jardim Ilha Continente, Vila Aparecida, Nova Esperança, Santa Terezinha I e II e Chico Mendes, as quais passaram a receber a atuação do Assistente Social, período em que iniciei minha atuação na Região Chico Mendes, com o desenvolvimento dos seguintes Projetos:

- **Ação Comunitária de Desenvolvimento Integral em Áreas de Interesse Social**, com o desenvolvimento de ações de apoio e assessoria aos grupos e organizações comunitárias, para o fortalecimento das estruturas comunitárias coletivas e de acompanhamento social a

programas de infra-estrutura e urbanização, já que as comunidades se formaram em processos de ocupação e tinham demandas similares quanto a questões de regularização e de melhorias das suas condições gerais, especialmente no tocante a acesso aos serviços públicos essenciais;

- Projeto de Atenção Social às Crianças em Situação de Risco Nutricional²²

desenvolvido na Região do Monte Cristo, onde os índices de desnutrição eram os mais elevados do município, com o objetivo de acompanhar integralmente as famílias com crianças em situação de risco nutricional, com destaque para ações na área de educação e geração de renda.

É importante registrar que a experiência da Região do Monte Cristo com as famílias das crianças desnutridas no processo de reivindicação de ampliação do atendimento nutricional às crianças acima de dois anos de idade, as quais ficavam descobertas pelo Programa Federal “Leite é Saúde”, implicou a realização de uma *experiência “piloto”* na Região, estendida para todo o município, “batizada” pela Administração Ângela Amim como “Programa Hora de Comer”, com o atendimento nutricional a crianças desnutridas de 2 a 5 anos. Este Projeto foi implantado no município em 1999, atendendo 1.206 crianças com risco nutricional, a partir da experiência pioneira da Região Chico Mendes em 1998.

O conjunto da experiência das ações do Poder Público, das entidades não governamentais e entidades representativas locais repercutiu à época, na *ampliação dos canais de participação da população e fortalecimento de suas formas organizativas*, com destaque para a formação da Comissão do Meio Ambiente²³ integrada pelas três comunidades (anexo c), pela formação pioneira do Conselho Local de Saúde, pelo acompanhamento comunitário da implantação do Programa Saúde da Família (PSF), pela constituição da Comissão da Casa da

²² Este projeto foi desenvolvido em articulação com as Pastorais de Saúde, com a Unidade de Saúde do Monte Cristo e creches locais. Estavam sendo acompanhadas 300 crianças com risco nutricional, sendo 150 no Projeto Hora de Comer que atende aquelas com risco nutricional de 02 a 05 anos, através de consultas médicas mensais, visitas domiciliares dos Agentes de Saúde e Assistentes Sociais e encontros educativos mensais. (FLORIANÓPOLIS, 2001, p. 65).

²³ A grave situação das vidas dos moradores da Região Chico Mendes, devido à precária situação de saneamento básico, lixo acumulado, proliferação de vetores, doenças, alto índice de desemprego, suscitou reuniões com lideranças, interlocutores comunitários e técnicos sociais da Prefeitura Municipal de Florianópolis (PMF). Isso culminou na criação da Comissão do Meio Ambiente em 1994, a qual elaborou e executa junto com Órgãos parceiros o Projeto Frentes Temporárias de Trabalho na Área do Meio Ambiente (FTT), com o objetivo de promover alternativas de inclusão social produtiva, através de ações de educação e preservação ambiental, proporcionando alternativas de melhorias das condições de vida dos moradores e as condições gerais de limpeza e conservação do meio ambiente das comunidades envolvidas. A relevância das ações sócio - ambientais e o amadurecimento político da Comissão do Meio Ambiente repercutiram na institucionalização da Comissão, por meio de sua legalização como entidade social em 2005, denominada Ação Comunitária Ambiental do Monte Cristo – ACAMOC.

Cidadania, pela implantação da Associação de Recicladores de Resíduos Sólidos “Esperança”²⁴ (ARESP), pela implantação da Rede de Esgotamento Sanitário e Construção de Módulos Sanitários (PRÓSANEAR)²⁵, pela intensa atividade organizativa em função do Orçamento Participativo²⁶ e outras iniciativas integradas, aquecendo o movimento comunitário.

As questões relativas à *regularização fundiária* nunca saíram da pauta de reivindicação comunitária, sendo que Lima retrata as angústias e incertezas das famílias: “A preocupação de “como será o amanhã”, “será que seremos despejados”, “onde a COHAB nos colocará”, perpassa o dia - a - dia desses homens, mulheres e crianças” (LIMA, 1992, p. 82).

A área de abrangência da Região é de 137.887,00m², sendo a área da COHAB de 129.301,73m². A área em questão estava destinada à construção de um estádio de futebol. Mais tarde, teve sua destinação para a utilização de conjunto habitacional através da COHAB/SC; [...], porém, ao longo dos últimos 15 anos, foi alvo de ocupação por famílias de baixa renda. Com dificuldades para conter a ocupação e por falta de alternativas habitacionais compatíveis com as condições das famílias, a COHAB/SC passou a admitir a permanência das famílias no local (FLORIANÓPOLIS, 2000a). Em 04 de agosto de 1999, por meio de um Termo de Compromisso, a COHAB/SC fez a doação da área à Prefeitura Municipal de Florianópolis, com o fim específico de que fosse realizada a regularização da área ocupada. Em 28 de janeiro de 2001, foi assinada escritura pública de doação; em maio de 2000, o Executivo Municipal redigiu Mensagem n° 26 e o Projeto de Lei n° 8782/2000, o qual “autoriza o município de Florianópolis a receber, em doação, área de terras na localidade Chico Mendes, no Bairro Capoeiras, nesta Capital”.

²⁴ A ARESP, experiência pioneira no campo do associativismo voltado à reciclagem de resíduos sólidos, é fruto de trabalho que iniciou na Região, com as parcerias da Escola Técnica Federal de Santa Catarina, da Fundação Maurício Sirotski Sobrinho e Prefeitura de Florianópolis para o desenvolvimento do Projeto de Unidades Descentralizadas de Triagem e Reciclagem de Resíduos Sólidos (UDETRS). Iniciou com 30 associados da Região Chico Mendes e desenvolve suas atividades em galpão cedido pela COMCAP no Bairro Itacorubi. A expectativa é de que a Associação retorne à Região, ocupando os Galpões de Reciclagem, conforme foram as tratativas desde o início da execução do Projeto HBB.

²⁵ O Programa de Implantação de Rede de Esgotamento Sanitário e Construção de Módulos Sanitários - PROSANEAR foi implantado na Comunidade Novo Horizonte em 1995 e em 1999 nas comunidades Chico Mendes e Nossa Senhora da Glória, executado pela Companhia Concessionária de Água e Esgoto (CASAN). Segundo avaliação contida no Projeto Social do Programa Habitar Brasil BID - Região Chico Mendes (2001), “um dos fatores que tem prejudicado a plena utilização da rede de esgoto implantada é a falta de sistema de drenagem, bem como o fato de ter sido implantada sem ter havido o reordenamento urbanístico da área, não permitido no Programa Prosanear” (FLORIANÓPOLIS, 2001, p. 67).

²⁶ A experiência do Orçamento Participativo em Florianópolis ocorreu na Gestão da “Frente Popular”, (1993- 1997) – Prefeito Sérgio Grando -. Na metodologia adotada, a Região Chico Mendes fazia parte da Região XIII e foi período de intensa mobilização e de conquistas importantes para a Região do Monte Cristo, como, por exemplo, a Creche construída no espaço comunitário da Comunidade Novo Horizonte.

Em 2001, a doação foi aprovada pela Câmara de Vereadores, passando o imóvel a integrar o patrimônio do município.

Desde o final de 1997, era feita a sinalização de recursos do Programa Habitar Brasil, o que demandou discussão com a comunidade em reuniões com as Associações de Moradores, culminando com a *aceitação comunitária do Projeto na 1ª Assembléia Geral das Comunidades Chico Mendes, Novo Horizonte e Nossa Senhora da Glória* no dia 20 de março de 1998, com a presença de média de 50 pessoas (FLORIANÓPOLIS, 2001), quando foi apresentada e discutida a proposta de Habitação e Infra-estrutura Urbanística para a área, a ser desenvolvida pela Prefeitura Municipal de Florianópolis, com recursos do Ministério do Planejamento e Orçamento - Programa Habitar Brasil. Nessa época, ainda havia o “fantasma” de que a COHAB/SC poderia retirar as famílias da área; nas intervenções da Prefeitura junto à população, a forma de ocupação das áreas era sempre “lembrada”, numa alusão direta à situação irregular e ilegal das áreas, num processo tácito de culpabilização da população pela situação vivenciada, retirando o potencial de manifestação sobre “direitos”.

Isto posto, em 1998 foram iniciadas as obras do Programa Habitar Brasil com a construção da Unidade Multifamiliar na área comunitária da Comunidade Chico Mendes, com 32 apartamentos e aproximadamente 8000 metros de área térrea para trabalhos comunitários (anexo d).

Convém destacar que em 1999 concluiu - se o Complexo Chico Mendes por conta do Habitar Brasil e foi realizado o remanejamento das primeiras 32 famílias oriundas das três comunidades. Os apartamentos se constituíam em abrigos provisórios para fins de remanejamento das famílias, a terem destinação final quando do encerramento do Programa Habitar Brasil BID. Na comunidade Novo Horizonte, houve alteração do Projeto Habitar Brasil, sendo que, no local da área comunitária, foram construídos 10 abrigos provisórios (anexo e), ao invés de Unidade Multifamiliar, como nos moldes da Comunidade Chico Mendes, após intenso processo de negociação da comunidade com o Poder Público, que será descrito na seção 3 deste estudo.

O desenvolvimento do Programa Habitar Brasil na Região serviu de alavanca para que o município se habilitasse para os recursos do HBB, já na administração da Prefeita Ângela Amim, quase de forma simultânea. A comunidade recém estava assimilando “as novidades do HB” e teve que “deliberar” sobre um programa como o HBB, com características de ação

integrada e com cobertura extensa e complexa de serviços habitacionais, sociais, de infraestrutura e de regularização fundiária.

Conforme já descrito no item anterior, as condições de gestão do município sobre as questões de habitação e urbanização eram sumárias, especialmente em termos técnicos, estruturais e financeiros. A densidade da experiência do município na Região sobre a questão habitacional e de urbanização consistia na remoção das famílias da via expressa, nos setores localizados na área do Bairro, e no desenvolvimento do Programa Habitar Brasil.

Um dos eixos fundamentais do Programa HBB estava centrado na delimitação e congelamento da área para fins de elaboração dos projetos arquitetônico, de infra-estrutura e social. Para tanto, foram efetuados cadastros físico e sócio - econômico da Região em épocas diferentes.

Em 1998, foi realizado o primeiro cadastro censitário, sócio - econômico e físico das comunidades da Região Chico Mendes a fim de conhecer a realidade e compor um perfil sistematizado da população para o estabelecimento de políticas na questão da regularização fundiária, urbanização e desenvolvimento comunitário integral, sendo feito o levantamento aéreo fotogramétrico com a devida restituição. O levantamento identificou que residiam nas três comunidades 1.109 famílias em 947 moradias, 162 co-habitações, num total de 4.526 habitantes (FLORIANÓPOLIS, 2001, p. 36).

Os dados relativos aos vários indicadores de saúde, renda, educação, composição familiar e procedência, somente corroboraram o quadro típico de áreas pobres, com predominância de migrantes, desempregados, analfabetos e falta de acesso aos serviços públicos.

Os principais dados do levantamento traçaram o seguinte perfil da população: - 64,38% dos homens e 59,36% das mulheres estavam na faixa etária produtiva de 20 a 40 anos; 24,62% eram crianças de 0 a 6 anos; 34,55% na faixa de 7 a 14 anos; a média de membros por família era de 4,09 e 12,08 das famílias apresentavam composição numerosa de 07 a 11 membros; 73,28% dos homens e 64,58% das mulheres eram procedentes de outros municípios e estados; 60,24% das famílias percebem de 0 a 3 salários mínimos; 11,54% não auferiam sequer 01 salário mínimo; 32,25% dos responsáveis por família estavam desempregados; 40,75% dos homens atuavam na construção civil e 31,85% eram autônomos; 38,79% das mulheres se diziam “do lar”; 68,83% dos responsáveis não possuíam o 1º grau; 29,08% eram analfabetos e 22,14% eram alfabetizados; 45,16% das crianças de 0 a 6, anos estavam fora de creche. Dados

complementares da Abordagem de Rua da Prefeitura de Florianópolis indicavam que 66% da população infanto - juvenil de rua eram oriundas da Região Chico Mendes (FLORIANÓPOLIS, 1999).

O cenário descrito no Projeto Social informa que:

Os dados apresentados na Região da Amostra permitem diagnosticar uma conjuntura local precária, em que a população luta para sobreviver; sobreviver às doenças; à insuficiência de alimentação; à deficiência de moradias; ao baixíssimo poder aquisitivo; às grandes chuvas; à ameaça do tráfico; ao trabalho incerto, etc. Dados referentes à situação de moradia apresentam um perfil da situação habitacional, onde grande parte das moradias apresenta estado de conservação ruim, caracterizadas como “barracos” feitos em sua maioria de restos de madeira e alvenaria em situação rudimentar; não apresentam cozinha compatível com regras mínimas adequadas à qualidade de vida (FLORIANÓPOLIS, 2001, p. 59).

Um recorte importante destacado na composição do perfil da Região foi sobre a situação da mulher²⁷: “Os dados apresentados consubstanciam a superioridade numérica das mulheres e reforçam as precariedades no nível de renda, educação e profissionalização. Somam-se a estas dificuldades, outras decorrentes da situação da mulher, tais como a responsabilização pelos cuidados com os filhos, o alto índice de alcoolismo, o comprometimento da saúde física e mental, a gravidez indesejada, a violência generalizada, a dupla jornada de trabalho, o analfabetismo e a discriminação racial. Estes fatores delineiam a face cruel da realidade feminina que carece de atenção especial” (FLORIANÓPOLIS, 2001, p. 62).

Tais dados, coletados em concomitância com a elaboração dos projetos para o BID, não se constituíram em base de sustentação diagnóstica para os projetos social, de urbanização e regularização fundiária do Programa Habitar Brasil BID. Estes, resultados de elaborações técnicas, sem respaldo de processo de depuração da realidade e da *vontade geral* da população, utilizando a máxima rousseauiana. Os projetos totalizaram onze volumes, quais sejam: Projeto Urbanístico e de Remanejamento; Projeto Habitacional; Projeto de Infra - estrutura; Projeto de Contenção de Encostas; Projeto de Coleta de Lixo; Projeto de Equipamentos Comunitários; Projeto Social; Avaliação e Licenciamento Ambiental; Ações e Serviços do Projeto Integrado

²⁷ Importante estudo sobre a questão de Gênero e Habitação foi elaborado por Edenilse Pellegrini da Rosa, sob a forma de Dissertação de Mestrado em Sociologia Política da UFSC com o título: Gênero e Habitação: Participação e Percepção Feminina na Construção de Saberes que analisou a participação e os processos de tomada de decisão das mulheres na implantação do Projeto de Habitação destinado à Região Chico Mendes – Florianópolis, integrante do Programa Habitar Brasil BID, visto que são as mulheres que atuam diariamente na construção das comunidades, articulando entre os afazeres domésticos, trabalho fora de casa e atuação em organizações comunitárias.

(Questão Dominial; Regularização Fundiária e Indenizações); Estudo Econômico Financeiro e Documentação Complementar.

Segundo Nunes, a conformação dos diversos projetos remete à “[...] compreensão de que as ações urbanísticas habitacionais e sociais devem acontecer simultaneamente, caminhar e complementaridade, convergindo para o desenvolvimento sustentável da região” (NUNES, 2005, p.13), fazendo jus a designação de “Projeto Integrado”²⁸.

Em 2000, foi realizado novo cadastro censitário sócio - econômico para ajustar as propostas dos projetos de urbanização, ocorrendo o início das obras do Programa HBB, cujo Contrato de Repasse nº 0105619-80/00 SEDU-PR/CAIXA foi assinado em 30 de junho de 2000 para a implantação de Projeto Integrado de Urbanização de Assentamento Subnormal (UAS)²⁹.

Este cadastro tinha a pretensão de apropriar informações comparativas ao cadastro de 1998, fazendo um monitoramento da área, em seu desenvolvimento físico e social (mobilidade da população, incremento de moradias, de famílias, e outros indicadores), assim como reter dados qualitativos para subsidiar a programação social do Projeto Social do Programa HBB.

Os dados do recadastramento 2000 informaram um aumento de famílias e moradores em relação ao cadastro de 1998, totalizando 1.383 famílias e 5.217 moradores, sendo distribuídos da seguinte forma: Nossa Senhora da Glória: 258 famílias e 973 habitantes; Novo Horizonte: 296 famílias e 1.097 habitantes; e Chico Mendes: 829 famílias e 3.147 habitantes.

Com relação aos principais indicadores sociais, 85% das famílias recebiam até três salários mínimos, sendo que, destas, 33% recebiam de 01 a 02 salários mínimos e 14% não percebiam nenhuma renda; sobre o desemprego, havia 1.168 pessoas desempregadas, entre homens e mulheres maiores de 16 anos; 76% dos responsáveis por famílias não estavam

²⁸ Para ampliar a análise sobre esta característica do Programa Habitar Brasil BID, qual seja, a pretensão conceitual, técnica e logística de “integralidade” das ações, ler o trabalho de conclusão do MBA em Gestão Urbana, Habitacional e do Desenvolvimento Social de Rita de Cássia Nunes, intitulado “A Política Municipal de Habitação e Desenvolvimento Social numa perspectiva de ação integrada: Um Estudo de Caso”, disponível para consulta na Biblioteca do Centro de Educação Superior –ÚNICA e na Secretaria Municipal de Habitação e Saneamento Ambiental. Neste, a autora analisa os limites para a integralidade das ações, tomando como referência o Programa HBB.

²⁹ O valor total inicial do investimento era de R\$ 8.999.675,41 (oito milhões, novecentos e noventa e nove mil, seiscentos e setenta e cinco reais e quarenta e um centavos), sendo R\$ 6.260.079,15 (seis milhões, duzentos e sessenta mil, setenta e nove reais e quinze centavos) recursos do Governo Federal repassados pela CAIXA e R\$ 2.739.596,26 (dois milhões, setecentos e trinta e nove mil, quinhentos e noventa e seis reais e vinte e seis centavos) de recursos da Prefeitura. O prazo de execução do Projeto era de 32 meses e de 47 meses para o desenvolvimento do Projeto Social.

estudando, sendo que 56% dos homens e 50% das mulheres estudaram somente até o 1º grau incompleto; 87% das crianças e jovens em idade escolar estavam estudando.

Neste cadastramento, foram incluídas questões relativas aos portadores de deficiência, constatando-se 206 pessoas com algum tipo de deficiência, e quanto à apresentação de fator de risco da residência, relacionado aos seguintes itens: precariedade habitacional, deslizamento, alagamento, insalubridade, sendo que em 32% das residências foi identificado algum fator de risco; é importante frisar que, em 15% das casas este item não foi informado, *o que subestimou a realidade do fator de risco das habitações (consideração baseada na experiência profissional na condução das reiteradas e difíceis negociações entre comunidade e Poder Público para o atendimento as demandas majoritárias de situações de risco, que serão descritas neste estudo na seção 3).*

Este cadastramento foi concebido sob a lógica de alimentar um processo incipiente e pioneiro no município para tal, qual seja, o geoprocessamento³⁰ da área. Uma oportunidade técnico/científica de agregar, num mesmo procedimento, as informações do cadastro com a espacialidade da Região, gerando uma estética viva, dinâmica e com possibilidades de utilização por todos os profissionais. Entretanto, a potencialidade desta experiência, que poderia alavancar o planejamento na área social, o monitoramento do desenvolvimento do projeto, as bases sólidas para o processo de regularização fundiária, apresentou dificuldades, especialmente de gestão administrativa e técnica do processo, atingindo a confiabilidade dos dados e implicando a demora de sua utilização³¹.

³⁰ O geoprocessamento é o processamento informatizado de dados georreferenciados. Utiliza programas de computador que permitem o uso de informações cartográficas (mapas, cartas topográficas e plantas) e informações a que se possa associar coordenadas desses mapas, cartas ou plantas, influenciando de maneira crescente as áreas de Cartografia, Análise de Recursos Naturais, Transportes, Comunicações, Energia e Planejamento Urbano e Regional (WIKIPEDIA, 2007).

³¹ Em análise realizada sobre este processo no ensaio denominado “A experiência piloto do Programa Habitar Brasil BID: o piloto sumiu...” elaborado no MBA em Gestão Urbana, Habitacional e do Desenvolvimento Social pela AS Marliange da Silva, esta avança na avaliação do procedimento de cadastramento realizado em 2000 na Região, apontando os seguintes problemas para a efetivação do geoprocessamento pretendido: - elaboração dos cadastros com bases empíricas, sem adequação a sistemas informatizados de tabulação, gerando uma dissociação entre os dados e um sistema de informação compatível; - cadastros sem função multifinalitária, com caráter utilitário, sem integração com outros setores e apropriação de necessidades informacionais de outras áreas afins; - falta de intercessão do cadastro com os procedimentos da regularização fundiária; - cadastros aplicados por técnicos sem a qualificação necessária para estabelecer uma interação efetiva entre o processo de cadastramento e a população, gerando falta de confiabilidade nos dados coletados; - infra-estrutura técnica e aparato logístico deficitários, ocasionando uma seqüência de fatos amadorísticos; - terceirização dos procedimentos para o georreferenciamento, o que demandou a precarização do acesso dos técnicos e da própria Instituição aos dados e a tecnologia desenvolvida..

De qualquer forma, a base quantitativa para a elaboração dos Projetos Habitacionais, de Regularização Fundiária, de Urbanização e de Desenvolvimento Social foram os dados do cadastramento de abril de 1998. Das 1.109 famílias cadastradas, 1.041 seriam beneficiadas pela chamada 1ª UAS (Urbanização de Assentamentos Subnormais), ou seja, etapa do Projeto destinada às famílias que estavam situadas na área da COAHB/SC; outras 65 famílias estavam localizadas em parcela do terreno que também compõe o Projeto, sendo uma área de um loteamento privado, conhecido como Loteamento Modelar, que não estava sob litígio, e uma faixa junto à via expressa, de propriedade do DNER. Estes dados redundaram nas propostas técnicas para a região, de caráter urbanístico e habitacional, que serão mais bem apropriadas no item seguinte, já confrontadas com algumas análises que permitem identificar as tensões estabelecidas entre as formas de intervenção habitacional e o uso e a apropriação do espaço e a legitimidade das propostas, em razão da participação da população e do conhecimento da realidade.

1.3.1 As propostas para a Região

De acordo com a Proposta de Urbanização da Área, “o projeto de urbanização da Região da Amostra compreende uma proposta abrangente, buscando uma solução integral para a área objeto de intervenção, ocupada na sua maioria por população de baixa renda, através de diversos subprojetos e ações a serem implantadas de forma integrada” (FLORIANÓPOLIS, 2000a).

Constante da Proposta Habitacional a justificativa da adoção da estética e modalidade das habitações previstas no Programa: “A proposta habitacional foi concebida a partir de pesquisa e experimentações de projetos de habitação popular em Florianópolis. Uma pesquisa importante foi a forma de implantação dos assentamentos luso – brasileiros da época da colonização e ocupação da Ilha de Santa Catarina, com as unidades unifamiliares térreas ou sobrados justapostos e de pouca largura frontal. A experimentação nos projetos de assentamentos realizados por essa Prefeitura, através do Programa Habitar Brasil foi decisiva para a adoção destas medidas” (FLORIANÓPOLIS, 2000b).

A proposta original do Programa previa apenas uma forma de habitação, unifamiliar (casa), na forma de sobrados justapostos, compreendendo um modelo básico e outros diferenciados. O modelo tipo A, caracterizado pelas Unidades Habitacionais Básicas (UHB), possui dois pavimentos, área de 42,38m², com testada de 3,30m e profundidade de 6,44m, com possibilidade de aproveitamento do espaço sob a cobertura, devido à inclinação do telhado (anexo f) Os modelos diferenciados previstos para atender situações especiais, como deficientes físicos, idosos, famílias com grande número de filhos e espaços de geração de renda, caracterizados pelas Unidades Habitacionais Diferenciadas (UHD), limitados à área de 63,56m². O custo gerado pela diferença de área prevista no Programa, que era de 32,00m², é contrapartida da Prefeitura (FLORIANÓPOLIS, 2000b).

As habitações foram projetadas em 02 (dois) níveis, sendo que no primeiro nível, térreo, estão localizados os seguintes ambientes: sala, cozinha e banheiro, com pé - direito de 2,40m. No segundo nível, localizam -se os dois dormitórios, com acesso através de escada interna. No segundo nível, aproveita-se o espaço sob a cobertura, que se caracteriza pela grande inclinação do telhado, sendo as aberturas das janelas em forma triangular característico das mansardas. A área de serviço foi deixada como elemento posterior, prevendo-se a sua execução como ampliação pelas famílias beneficiadas (FLORIANÓPOLIS, 2000b).

O sistema construtivo previsto para as modalidades de construção das Unidades Habitacionais Básica e dos módulos hidráulicos³² é a alvenaria estrutural com blocos de concreto³³, utilizados com eficiência e eficácia em projetos implantados nas propostas habitacionais para o Programa Habitar Brasil na Vila Cachoeira e no Chico Mendes (FLORIANÓPOLIS, 2000a).

Das 425 habitações a serem construídas, 397 serão no modelo padrão e 38 unidades nos modelos diferenciados; foi planejada a execução de 26 módulos hidráulicos e de 61 recuperações habitacionais.³⁴

³² O módulo hidráulico se caracteriza pela complementação de algumas moradias, compreendendo sanitário e pontos de água para cozinha e tanque, com as mesmas características da unidade habitacional básica.

³³ A opção por tal sistema construtivo se justifica pelas seguintes razões: rapidez, racionalidade e facilidade de construção; economia proporcionada pela redução das perdas, possibilidade de suprimir alguns acabamentos na fase de construção que poderão ser complementados posteriormente pelos adquirentes, possibilidade de participação da comunidade no processo construtivo, mediante treinamento da mão - de - obra, possibilidade de ampliação vertical (FLORIANÓPOLIS, 2000a).

³⁴ A recuperação habitacional está prevista para os casos de recuperação de partes de moradias e muros de unidades habitacionais que permanecem, mas que interferem no projeto urbanístico e de infra - estrutura urbana (PROPOSTA HABITACIONAL, 2000).

É preciso abordar que um dos pontos de fricção entre a população e a gestão do Programa esteve relacionado às unidades habitacionais: seu tamanho, seu sistema construtivo, sua qualidade, sua adaptabilidade às necessidades das famílias, sua estética, enfim, a concepção das unidades habitacionais como um todo. A diversificação das modalidades de unidades habitacionais, atendendo as necessidades das configurações familiares e individuais, foi resultado de reivindicação comunitária e da atuação dos técnicos da área social, consubstanciados na experiência comunitária e nos dados dos cadastramentos que informavam uma realidade perpassada por diferenças substantivas, as quais não poderiam ter tratamento homogêneo. Esta temática é objeto da pesquisa e será detalhada com requintes de informações na seção 3.

Durante a execução do Projeto, os problemas relacionados a defeitos construtivos das Unidades Habitacionais constituíram ponto de pauta obrigatório nas reuniões com representantes comunitários e famílias. Outra questão em pauta era com relação à tipologia e disponibilidade das Unidades Habitacionais em face da realidade comunitária. Os argumentos comunitários reforçavam que a Unidade Habitacional padrão não se adaptava as necessidades de todas as famílias, especialmente daquelas numerosas, com deficientes físicos e idosos, como também manifestavam preocupação com a solução a ser adotada para a situação dos comércios e dos imóveis utilizados com caráter religioso e social a serem atingidos pelo Projeto. Também repercutiam questões como a falta de previsão de garagem e de espaços para guardar as galeotas e os cavalos, utilizados por muitas famílias que trabalham com a catação de material reciclável e com a constatação da falta de condições sócio – econômicas das famílias para procederem à ampliação da Unidade Habitacional padrão e as incertezas quanto ao atendimento das coabitações e das situações de famílias que moravam de aluguel.

Os argumentos da Prefeitura para este conjunto de questões admitiam a realização de projetos de Unidades Habitacionais diferenciadas para famílias numerosas, idosos, deficientes e comércio, o estudo dos casos dos demais imóveis, o início de tratativas junto à Caixa Econômica Federal para programas de subsídios às famílias para fins de ampliação das Unidades Habitacionais padrão.

Outro fator diz respeito à importância da casa para as mulheres, devido ao seu papel social de responsabilidade pela reprodução familiar, e Rosa (2007, p.77), ao discorrer sobre a função social da casa, a partir da concepção de gênero, concebe que:

O que torna a moradia uma condição básica à existência humana é a sua função social de abrigo. Esta função também possui um aspecto psicossocial onde a qualidade da moradia é uma das variáveis significativas no processo de desenvolvimento dos indivíduos. O acesso ao chão é fundamental para que o indivíduo não sofra ameaças de despejos ou remoções forçadas e é um elemento básico do direito à moradia. A habitação é um mínimo social, que habilita os indivíduos e os grupos sociais a fazerem outras escolhas ou desenvolver suas capacidades. Dessa forma, a habitação passa a ser um direito básico de cidadania. Como direito, a moradia é um bem que favorece o acesso a outros bens, como saúde, educação, trabalho, transporte, cultura e lazer. Deve estar integrada à cidade e aos serviços públicos.

Na pesquisa realizada com as mulheres da Região Chico Mendes sobre o significado de suas moradias novas no contexto do Programa Habitar Brasil BID, Rosa (2007) concluiu que a avaliação da satisfação das mulheres com a casa tem como referência as condições da moradia anterior, uma vez que, dentre as mulheres que pagavam aluguel ou que moravam em situações de muita precariedade, a nova casa simboliza mudança de vida como conquista da casa própria e ascensão social; já entre as mulheres que antes possuíam uma moradia em boas condições, a nova casa representa uma dívida, um investimento que não necessitavam fazer.

[...] é possível afirmar, através das entrevistas, que a casa nova traz consigo a esperança de uma vida nova, de melhorias. Representa uma conquista e um abrigo que ficará de herança para os filhos, maior preocupação das mulheres. Nas respostas, a satisfação das mulheres com a casa é repetitiva, mas também se podem perceber as reclamações em relação ao tamanho da casa, pequena para algumas famílias. O valor do imóvel é considerado alto por algumas mulheres. Mesmo que a casa represente a fuga do aluguel, é recorrente a apreensão com seu pagamento e com o pagamento das contas de luz, que passaram a vir com um valor muito acima do esperado (ROSA, 2007, p.41).

O Professor Doutor de Arquitetura da Universidade Federal de Santa Catarina Lino Fernando Bragança Peres³⁵, em entrevista sobre o Projeto Ponta do Leal, faz referência às condições e concepções da moradia executadas na Região Chico Mendes, declarando que “as moradias não atendem as necessidades das famílias atingidas pelo Programa. Tivemos exemplo disso em outros bairros da capital, como as casas construídas no bairro Monte Cristo pela administração anterior. O problema se repete agora com a comunidade Ponta do Leal” (CORNELLI, Set/ Out 2007, p. 18).

³⁵ O referido Professor Doutor desde 1998, junto com estudantes de iniciação científica, com o apoio da Agência Governamental de Fomento (FINEP), vem estudando as três comunidades e as experiências habitacionais da Região como um todo, sendo que em 2001 iniciou assessoria à “Comissão de Habitação em Defesa das Comunidades”, formada por representantes das três comunidades para organizar e conscientizar os moradores, defender seus direitos, interesses e opiniões e buscar alternativas às propostas da Prefeitura (Comissão de Habitação em Defesa das Comunidades Chico Mendes, Novo Horizonte e Nossa Senhora da Glória, junho de 2001, p. 8).

Já em análise do assentamento Novo Horizonte, com ênfase na fase anterior de implantação do Programa Habitar Brasil, e posterior do projeto de reurbanização **“Bom Abrigo”**, período 1999- 2000, o citado professor identificava, nos resultados do Subprojeto de Pesquisa “Avaliação das políticas públicas no âmbito da pós-ocupação da habitação de interesse social” constante do estudo “Características da habitação de interesse social na Região de Florianópolis: desenvolvimento de indicadores para melhoria do setor”, que

[...] mesmo dentro do processo de implantação do programa de reurbanização “Bom Abrigo” nos assentamentos Chico Mendes e Novo Horizonte, pela avaliação pós-ocupação que realizamos, há ações e processos erradicatórios na forma de transferência das famílias para as novas unidades habitacionais. Das famílias entrevistadas, percebe-se claramente que foram erradicadas de seu próprio terreno, ao trocar sua antiga habitação, que era precária e exigia um programa emergencial de transferência, por uma “nova” no mesmo terreno ou semelhante, onde ocupará metade do seu lote, com unidades geminadas de dimensões reduzidas, impedidas de serem realizadas modificações futuras e progressivas e com diminutas áreas livres internas”(PERES, 2007, p. 169).

Igualmente, fazia previsões sobre a implantação do Programa HBB , levantando a hipótese:

[...] o Projeto Singapura, que inicialmente foi rejeitado pelos técnicos do DDS/Prefeitura para a região, sugerido pela prefeita, aos poucos vai se implantando na área, cujas características são: fachadismo na sua parte externa em contato com as marginais da Via Expressa de alta visibilidade; processos erradicatórios internos na forma de concepção das unidades e rigidez programática e dimensional; tendência ao encarecimento das mensalidades. Em resumo, o Projeto Bom Abrigo / BID está sendo e acabará tornando-se insustentável desde sua concepção, que temos criticado, até a sua implementação ainda não iniciada (PERES, 2007, p. 171).

Também merecem destaque os resultados do projeto de extensão realizado pelo Laboratório de Psicologia Ambiental da UFSC no ano de 2004, na Comunidade Chico Mendes, denominado: “Meio Ambiente e Construção de Significados na Comunidade Chico Mendes, Bairro Monte Cristo”, que teve por objetivo reconhecer os processos de apropriação de espaço e de representação ambiental operados por adolescentes e crianças daquela comunidade, assim como avaliar e intervir naquilo que for encarado como problema. Esse trabalho foi realizado em conjunto com a comunidade e a Associação dos Amigos do Centro de Atividades Comunitárias Chico Mendes, conhecida como Casa Chico Mendes³⁶. O projeto de extensão foi desenvolvido

³⁶ Trata-se de uma Organização Não Governamental – ONG criada em 1992 por um grupo de educadores e religiosos, realizando atividades e projetos sociais que integram crianças, jovens, adultos e famílias em grupos de

junto a 80 crianças de 7 a 14 anos do Projeto Esperança, desenvolvido pela Casa Chico Mendes, utilizando diversas metodologias.

Uma das constatações feitas foi com relação ao fenômeno de desterritorialização e diluição de sociabilidades, característica devida à fragilidade no sentimento de apropriação e apego ao local de moradia.

[...] na base de todo processo de apropriação, há elementos essenciais de mecanismos de socialização. Como referência acerca do desenvolvimento da identidade, entende-se que não é o local de nascimento que funda a identidade das pessoas, mas sim a força política e cultural dos grupos sociais que nele se reproduzem e sua capacidade de produzir/estimular uma certa identidade. Desse modo, é importante estabelecer ações no sentido de tornar presente a relevância do que se chama na literatura de apego ao lugar, e incluir as características da identidade de lugar à identidade global do sujeito (HORTAL; SILVEIRA; KUHNEN, 2005, p.8).

Também se tem como resultado do Projeto que muitos sujeitos apresentavam baixa auto-estima, visualizada pela constante desvalorização de si mesmo e do local de moradia, desmotivação e apatia. “Os moradores da comunidade [...] vivem numa cidade na qual não se sentem pertencentes, comportam-se como se estivessem de passagem pela localidade. Suas condições econômicas não permitem que tenham acesso aos locais de lazer e aos atrativos naturais da cidade” (HORTAL; SILVEIRA; KUHNEN, 2005, p. 9).

Estas considerações sobre *a relação da população com as unidades habitacionais são fundantes para a compreensão do desempenho do Programa Habitar Brasil BID*, já que um dos principais objetivos do Projeto é a “apropriação”, pela comunidade e por cada família individualmente, das novas condições de moradia e de urbanidade, da qual depende, sobretudo, a qualidade da participação da população no Programa.

Uma das principais diretrizes que norteou o Projeto foi a proposta de remanejamento das famílias que ocupam o local, na própria área de abrangência do projeto. As justificativas contidas na Proposta de Remanejamento enfatizam, para tal procedimento, a preferência das famílias em continuar no local, considerando a necessidade de morar próximo à fonte de emprego, facilidade de acesso aos serviços urbanos. Também foi considerada a viabilidade econômica, uma vez que o reassentamento das famílias em outro local implicaria aquisição de

terreno, implementação de infra - estrutura urbana, além de transtorno na área social (FLORIANÓPOLIS, 2000c).

Na lógica da argumentação da proposta de remanejamento, procura-se equilibrar as tendências de aumento de favelização e de especulação dos imóveis, “através de uma forma de construção mais adensada, de um padrão tal que seja mais de interesse da população de baixa renda do que de outras classes de maior renda, valorizando assim mais a benfeitoria que o próprio terreno, contribuindo para a permanência das famílias de baixa renda no local” (FLORIANÓPOLIS, 2000c). Sobre esta questão, Peres (2007, p. 171) destaca que a “preocupação de evitar a rotatividade das famílias [...] acabou pela forma de um projeto restritivo em termos programáticos e dimensionais, gerando o seu contrário: a alienação das famílias relocadas ao seu antigo terreno, que estão impedidas de crescer na área de acordo com suas necessidades internas”.

Rosa (2007, p. 57) corrobora esta preocupação, com a seguinte manifestação:

A leitura do Projeto de Habitação mostra que o objetivo geral é de criar um ambiente urbano em que as pessoas se reconheçam como cidadãs. No entanto, ele mantém implícito os objetivos ideológicos, como o de controle do espaço e o controle da mobilidade social que agem como limitadores de qualquer participação dos moradores no exercício da cidadania.

A proposta de remanejamento das famílias caracterizou as situações em que as famílias seriam transferidas para *abrigo provisório* para aguardar a construção da casa nova, quais sejam: - habitações atingidas pelo sistema viário previsto no Plano Diretor; habitações em áreas previstas para a melhoria das vias de acesso existentes, através de alargamentos, prolongamentos e remanejamentos; habitações que se encontram em situações de risco; habitações localizadas em áreas previstas para disponibilizar espaços aos equipamentos comunitários institucionais; habitações classificadas em estado precário; habitações classificadas entre precário e regular e que possam disponibilizar espaços para reconstruir um número maior de unidades habitacionais; situações de coabitações.

Sobre este procedimento de remanejamento das famílias a serem atingidas pelo Projeto, os questionamentos comunitários refletiam a preocupação com a inclusão na área de todas as famílias atingidas pelas obras do sistema viário e equipamentos sociais, com a permanência dos laços de vizinhança, as condições e local dos abrigos provisórios, com a

situação das famílias que não queiram aceitar o Projeto e aquelas que não queiram ceder espaço para a construção de mais Unidades Habitacionais.

Os argumentos do Poder Público informavam que a lógica do Projeto comportava a inclusão das famílias na comunidade, considerando a utilização racional dos espaços disponíveis, o respeito aos laços de vizinhança e proximidade com a antiga residência e que o abrigo provisório seria próximo a área e em condições adequadas.

Na cartilha informativa “Projeto Chico Mendes – Programa Habitar Brasil BID – Tire aqui suas dúvidas”, os abrigos provisórios são conceituados como “espaços de moradia que estão sendo construídos para abrigar as famílias que serão atingidas pelas obras que vão acontecer nas três comunidades durante o período de construção das moradias definitivas”.

A Região Chico Mendes, para efeitos da execução do Projeto e da logística do remanejamento das famílias foi dividida em 05 áreas ou setores assim designados: Setor A – compreendendo a Comunidade Nossa Senhora da Glória; Setores B, C e D, compreendendo a Comunidade Chico Mendes, subdividida por ser a mais extensa; e o Setor E, designando a comunidade Novo Horizonte (anexo g). Registra-se que o início das obras ocorreu pelo Setor E.

Os abrigos provisórios ou “transitórios” utilizados para efeitos do remanejamento são os 32 apartamentos construídos no Setor C, através do Programa Habitar Brasil, e 70 abrigos construídos em área próxima, na comunidade Monte Cristo, dos quais 02 foram transformados em escritório para o desenvolvimento do trabalho da equipe de obras e 01 para a equipe social com 25m², dotados de infra-estrutura, água, esgoto e um espaço privativo delimitado por um muro para jardim e área de serviço. As famílias numerosas poderiam ampliar mais um quarto no sótão ou ter acesso a 02 unidades (Anexo h).

A proposta de remanejamento, dentro da estratégia de reconstrução das moradias, previa que “o tempo médio de permanência das famílias nos abrigos provisórios é de cinco meses, tempo esse previsto como média para a conclusão de cada etapa, entretanto, poderá ser reduzido em até dois meses, pois, na medida em que as unidades habitacionais vão sendo concluídas, as famílias vão sendo remanejadas” (FLORIANÓPOLIS, 2000c).

Esta previsão não correspondeu, majoritariamente, à realidade da execução das obras do Projeto, o qual se encontra em fase final de obras, passados sete anos do início da execução das obras em 2001. Esta questão tem implicações sérias para o processo de abrigo “provisório” das famílias, seja em termos da manutenção das condições de infra-estrutura habitável dos

abrigos, seja nas questões relativas à convivência, seja para a garantia da credibilidade do Projeto e especialmente com reflexos no cotidiano da vida das famílias, tornadas suspensas, muitas vezes por prazos indefinidos³⁷. Segundo o depoimento de um representante comunitário: “O Projeto perdeu a credibilidade pela demora. Era para estar pronto em três anos e já se passaram cinco” (PEREIRA, 2005, p. 36).

Quanto à construção dos equipamentos comunitários institucionais e de lazer, o Projeto compreendia a execução de: - 01 Núcleo de Educação Infantil; Quadra de Esportes; Centro de Atividades Integradas, sendo 01 na Comunidade Novo Horizonte e 01 na Comunidade Nossa Senhora da Glória; Espaços de Lazer (praças de encontro, parque infantil); Espaços para Apoio à Coleta Seletiva e Geração de Renda.

Nas questões de infra – estrutura, destaque para a proposta de intervenção no sistema viário, o qual prevê o “reordenamento dos espaços de modo a proporcionar melhorias dos acessos, por meio do alargamento das vias para facilitar o fluxo de pessoas e veículos, sobretudo de emergência, tais como: bombeiros, ambulâncias, táxis, entrega de gás, correios, etc, [...] levando-se em conta a interligação com o sistema viário do entorno e possibilitando sua interligação com a malha urbana da cidade” (FLORIANÓPOLIS, 2000a). A agenda comunitária das principais dúvidas destacava as relacionadas ao sistema viário, especialmente em relação à abertura da Rua Joaquim Nabuco, a qual, ao passar por dentro das comunidades Chico Mendes e Nossa Senhora da Glória para fazer a ligação de duas outras vias no entorno, suscitava preocupação quanto à segurança e risco de acidentes, principalmente com crianças, considerando poucas áreas de lazer comunitárias, bem como prejuízo à integração comunitária e com o atingimento de casas de boa estrutura e de comércio local.

Os argumentos da Prefeitura traduzidos pelos técnicos à população evidenciavam a valorização da área com as obras do sistema viário, a melhoria do sistema de transporte e da segurança pública, a integração das comunidades ao entorno, a possibilidade de estudo de sentido único da via e a definição por sistema de sinalização e segurança adequados. Este tensionamento

³⁷ Em 2003, foi elaborado pelas AS da equipe técnica o Projeto “Caminho de Casa”, embasado na complexidade da experiência do processo de remanejamento e na necessidade de se estabelecer ações focalizadas na preparação das famílias para o remanejamento para os abrigos provisórios. Conforme o Projeto: “A mudança das famílias para as novas unidades habitacionais implica a necessidade de acompanhamento social e preparação da população anteriormente ao remanejamento para os abrigos provisórios, pois devemos considerar a complexidade e a repercussão deste processo para a comunidade” (FLORIANÓPOLIS, 2003f).

entre a população e o Poder Público sobre o sistema viário é complexificado na seção 3, norteador pela discussão a cerca do processo participativo da população no Projeto.

Em linhas gerais, o Projeto Integrado de Urbanização e Desenvolvimento Social da Região Chico Mendes apresentava este conjunto de intervenções, com “promessa” também da regularização fundiária, que significava a titulação das propriedades, mediante escritura pública e execução de um Projeto Social, associado diretamente às questões relativas ao financiamento das Unidades Habitacionais.

No que concerne a esta questão, eram muitas as dúvidas comunitárias, iniciando pela preocupação com a justiça das indenizações a serem pagas às famílias que saíssem da área, bem como sobre os valores das casas antigas a serem abatidos no financiamento da Unidade Habitacional, sobre as formas de acompanhamento dos processos de avaliação e indenização, sobre as garantias às famílias que não podiam pagar o financiamento. Este bloco de dúvidas era o mais difícil de respostas pelo Poder Público, pois havia muitas indefinições a respeito do tema e nenhuma estrutura administrativa e financeira de apoio, nesta etapa do Projeto.

Segundo o editorial do Informativo Bimestral das Comunidades Chico Mendes, Novo Horizonte e Nossa Senhora da Glória “Nosso Jornal”-, de dezembro de 2001:

O Projeto Bom Abrigo/ Habitar Brasil BID faz parte de uma grande ação da Prefeitura Municipal de Florianópolis em parceria com a Associação Florianopolitana de Voluntárias (AFLOV). O projeto vai melhorar a área através da abertura e alargamento de ruas, drenagem e pavimentação de vias públicas, melhoria nas redes de água, esgoto e energia elétrica, iluminação pública e na coleta de lixo, já que o acesso dos veículos vai ficar mais fácil. Além da infra – estrutura básica, serão construídas 425 moradias, 26 banheiros e pontos de água para atender famílias que vivem em habitações com más condições ou em situações de risco. Além da construção das novas casas, um total de 1041 famílias serão beneficiadas com a titulação dos imóveis e as melhorias previstas. Outro grande benefício do Programa está relacionado com a área social. Pelo projeto, será contratado um serviço de atendimento social para auxiliar a população, comprados materiais educativos e também estão previstos cursos de capacitação para melhorar a qualidade de vida das pessoas (FLORIANÓPOLIS, 2001).

Atualizando a situação do Projeto quanto à execução das obras, do início em junho de 2001 até julho de 2007, foram construídas 198 Unidades Habitacionais, uma Creche (Anexo i) um Centro Comunitário localizado na Comunidade Novo Horizonte (Anexo j), obras do sistema viário e de infra-estrutura e um Complexo de Geração de Renda. Já foram realizadas três reprogramações do Projeto Integrado de Urbanização, Habitação e Desenvolvimento, implicando adequações da proposta original, tanto na questão de urbanização, quanto social.

Cabe mencionar e fazer certo detalhamento da última proposta de alteração do Projeto – Reprogramação das Obras e do Trabalho Social e a formulação do 8º Aditivo ao Contrato de Obras, de outubro de 2005, com enfoque para a reprogramação das obras, apresentado à CAIXA, no qual são evidenciados fatores de “ordem burocrática, técnica e legal” para justificar as dificuldades na implantação do Projeto (FLORIANÓPOLIS, 2005a).

Conforme o Relatório relativo às alterações, “durante a implantação das obras, houve necessidade de aditivos ao contrato original que se aproximaram ao limite de 25% previstos. Mesmo assim, esses aditivos atenderam somente os primeiros setores implantados (E e D). Para a continuidade e conclusão das obras nos demais setores (C, B e A), há necessidade, também, de recursos adicionais, considerando que os aditivos formalizados atenderam somente os primeiros setores” (FLORIANÓPOLIS, 2005a)

A fundamentação da proposta de reprogramação do Projeto informa que foi procedida a “verificação das necessidades essenciais em termos de obras para que não houvesse prejuízo para as comunidades em razão da redução de alguns itens do contrato em favor de outros itens, de modo a viabilizar a conclusão das obras e cumprimento das metas gerais do Programa” (FLORIANÓPOLIS, 2005a)

Para a proposta de reprogramação das obras, de acordo com o Relatório, preservou-se a premissa original do Projeto, que é a de considerar para atendimento de novas moradias as famílias incluídas no cadastro do ano de 1998, embora exista uma grande mobilidade na área, que resultou no aumento da densidade populacional, devido a situações de coabitações, conforme caracterizado no cadastro de 2000, bem como a limitação da área em termos de disponibilidade de espaço do projeto.

Também, segundo a proposta, procurou-se minimizar os impactos negativos nas comunidades, mediante compensação, através de complementação com obras e serviços com recursos de outras fontes de financiamento assumidas pelo Município, a partir de projetos co-localizados com manifestação oficial da Administração Municipal para com as comunidades, conforme recomendação feita pelos técnicos da CAIXA, como também a readequação do projeto, a partir da possibilidade de remanejamento dos recursos dentro do próprio Contrato.

A proposta suprimiu itens, que resumidamente são assim descritos no Relatório da proposta de alteração do Projeto:

A) – Redução de construção de 101 unidades habitacionais (tipo A) - Resultante da equação referente à substituição de 37 unidades habitacionais do tipo A por 37 unidades diferenciadas e da supressão de 64 unidades habitacionais por conta da adequação do número de habitações necessárias para o atendimento das famílias do cadastro de 1998;

B) – Supressão da construção de 24 módulos hidráulicos - As famílias resolveram por conta própria, este problema, ou as situações que foram mapeadas para este tipo de intervenção tiveram toda a unidade habitacional construída; dos 26 módulos planejados, foi construído apenas um.

C) – Supressão de 51 unidades de recuperação habitacional – Do total de 61 unidades de recuperação previstas, somente 11 foram executadas, considerando as implicações de ordem técnica e resistência dos moradores, evitando-se fazer uso desta modalidade nos casos em que as alterações previstas atingissem a estrutura das moradias, as quais não se pode prever como foram executadas.

D) – Supressão da construção de 01 Centro Comunitário – Referência ao Centro Comunitário planejado para a Comunidade Nossa Senhora da Glória, sendo que a área onde este estava previsto continuará de uso comum com a proposta de uso de lazer. Esta supressão implicou a readequação da função do prédio construído com recursos do Programa Habitar Brasil na Comunidade Chico Mendes, que irá abrigar, em salas, na área térrea, a Sede das Associações de Moradores das Comunidades Chico Mendes e Novo Horizonte; os apartamentos, localizados no 2º e 3º pavimentos, em número de 32(utilizados como abrigos provisórios), ao final da execução das obras, ao invés de abrigarem em definitivo famílias, serão reformados e transformados em espaços de uso comunitário, com projetos de interesse das comunidades.

E) – Supressão de parte dos serviços relativos ao Sistema Viário – Justificada pela possibilidade de realização através de outras fontes de recursos de alguns serviços no trecho de influência do Projeto Chico Mendes, como, por exemplo, a utilização de recursos oriundos da FONPLATA para os serviços referentes ao Sistema Viário da Rua Joaquim Nabuco, recursos próprios da Prefeitura para a pavimentação asfáltica da Rua Elesbão da Luz e pela necessidade de utilização de recurso para complementar serviços de infra – estrutura viária junto a via expressa e muros de contenção.

F) – Supressão de serviços relativos ao remanejamento de 64 famílias - Relativa à diferença entre o saldo do Programa em termos de unidades habitacionais, que é de 227, e a necessidade de construção de 163 unidades para o atendimento das famílias cadastradas em 1998.

G)- Supressão do Galpão de Geração de Renda (Galpão 03) – Entendimento de que este equipamento poderá ser financiado por meio de outra fonte, sendo que sua viabilização está a cargo do Instituto de Geração de Emprego e Oportunidades de Florianópolis (IGEOP).

H)- Supressão de serviços referentes ao Galpão de Geração de Renda (Galpão 6) – Diz respeito à redução de parte dos serviços e obras relativos ao Galpão 6, destinado à reciclagem, considerando o redimensionamento da área destinada à descarga e à carga de material, visando simplificar a obra e tornar funcional o equipamento.

A inclusão de itens está descrita desta forma no Relatório que contém a proposta de alteração do Projeto:

A) – Inclusão de serviços adicionais para 126 unidades habitacionais básicas (Tipo A) – Este número é resultante da necessidade total da construção de 163 unidades habitacionais, deduzindo as 37 unidades habitacionais diferenciadas a serem acrescidas;

B)- Inclusão de construção de 37 novas unidades habitacionais diferenciadas (Tipo G e D) – Decorrente da necessidade local identificada em levantamentos.

C) – Inclusão de serviços adicionais de contenção e estabilização de encostas – Os quantitativos contidos no Projeto original não foram suficientes para suprir demandas identificadas no levantamento de campo;

D) – Inclusão de serviços adicionais de infra – estrutura referentes à área ampliada – Identificada necessidade de ampliação dos quantitativos de serviços referentes ao Sistema Viário, como a inclusão de novas vias e adequação de outras às normas técnicas, especialmente em relação à rede de energia elétrica;

E) – Inclusão de serviços adicionais para Galpão de Geração de Renda (Galpão 6) - Realizada revisão do Projeto, necessitando fazer adequação ao terreno e a operacionalização do processo de separação do material reciclável.

F) – Inclusão de serviços adicionais para a Quadra de Esporte-Acrecido este serviço a partir de negociação com as comunidades, como forma de compensação pela supressão de alguns equipamentos previstos, atendendo a reivindicação comunitária pela construção de mais equipamentos e espaços para a prática de esporte e lazer.

G)- Inclusão de serviços adicionais para creche – Decorrente da necessidade de reforço na estrutura do prédio

H) – Inclusão de serviços adicionais de drenagem e urbanização dos Galpões de Geração de Renda – Inclusão de serviços básicos de drenagem pluvial, muros e urbanização não previstos no contrato original, como, por exemplo, o sistema de drenagem para captação do grande volume de águas pluviais dos telhados dos galpões.

I) – Inclusão de serviços adicionais para ligação subterrânea das unidades habitacionais – Para a adequação às exigências da concessionária de energia (CELESC), substituindo as ligações domiciliares aéreas por subterrâneas.

Sobre o valor do financiamento, o Relatório informa que o contrato original era de R\$ 10. 397.347, 24, sendo que, deste valor, já foram aplicados R\$ 7. 862. 453, 78, o que corresponde a 60,28% dos recursos contratados. Com esta proposta de Reprogramação e 8º Aditivo o valor do contrato global passa para R\$ 13. 127. 904, 56.

No tocante à questão dos prazos da obra, a proposta pondera que o prazo original da obra, que era de 32 meses, foi expirado e já reprogramado para 51 meses, vencido em julho de 2005 com a vigência do contrato incluindo os trabalhos sociais de pós – ocupação, expirando em fevereiro de 2006. Portanto, a proposta de reprogramação do cronograma do Projeto é a prorrogação do contrato global para julho de 2008, das obras para julho de 2006 e do trabalho social de pós – ocupação para dezembro de 2007.

No relatório de desempenho semestral (período avaliado: janeiro/junho-2007), referente à área ambiental, devidamente assinado pelo Responsável Técnico do Projeto Urbanístico e Habitacional e pelo Coordenador do Projeto da Secretaria Municipal da Habitação e Saneamento Ambiental, é feita a seguinte atualização das informações do Projeto:

As obras encontram-se na fase final, com aproximadamente 80% já executados. No período avaliado, as obras estão concentradas na área do Setor A, faltando ainda iniciar as obras no Setor B. Tendo em vista a previsão para a conclusão das obras em dezembro de 2007, procura-se imprimir um ritmo mais acelerado. As melhorias no aspecto ambiental vêm ocorrendo conforme previsto nos Projetos de Urbanização, Habitação e Recuperação Ambiental. As melhorias compreendem a remoção das habitações em situações precárias e de risco, o reordenamento dos espaços, a preparação dos espaços para a reconstrução das novas moradias (com cortes, aterros e construção de muros de contenção), bem como a implantação da infra-estrutura urbana e reconstrução das novas moradias (FLORIANÓPOLIS, 2007d).

Sobre esta série de reprogramações ficam as seguintes indagações: como a comunidade participou do processo decisório sobre o projeto? Em quais instâncias de decisão a Comunidade se fez representar? Em que momentos a comunidade deliberou de forma direta sobre o Projeto? Estas são algumas das indagações, acerca das quais o presente estudo pretende lançar luz, na seção 3, em que esta importante reprogramação de obras tem destaque especial, pelas pistas que informa a respeito da qualidade da participação da comunidade no Projeto.

Em anexo, (anexo 1) as fotos da base cartográfica, de fevereiro de 2007, utilizada como ferramenta de trabalho pelo IPUF e pelas Secretarias Municipais de Habitação e Saneamento Ambiental e de Saúde, a qual permite a visualização espacial das áreas e apresentam a realidade estética com o impacto das obras do Projeto, especialmente quanto às habitações.

SEÇÃO 2

2 O PROCESSO DE PARTICIPAÇÃO E ORGANIZAÇÃO COMUNITÁRIA NO PROGRAMA HABITAR BRASIL BID - REGIÃO CHICO MENDES - A PARTICIPAÇÃO “DITA E ESCRITA”

Nesta seção serão abordados aspectos da experiência de participação da população no Programa Habitar Brasil BID – Região Chico Mendes, distinguindo a metodologia utilizada para a participação das lideranças e população, identificadas por meio do estudo do Projeto Social e dos Relatórios Trimestrais do Programa HBB referente ao Trabalho de Participação Comunitária-TPC do período de janeiro de 2001 a junho de 2007, especificamente nas descrições da Macroação de Mobilização e Organização Comunitária- MOC. Dos Relatórios constam também informações sobre as Macro ações de Educação Sanitária e Ambiental e Geração de Renda.

Serão interpostas nuances do cenário histórico - político - administrativo do período pesquisado, fragmentos textuais da representação sobre “participação” contida nos Relatórios Trimestrais (que poderiam instigar um estudo detalhado relativo à semântica da participação no Programa Habitar Brasil BID – Região Chico Mendes) e descritos episódios referentes à participação da população, vivenciados pela autora, para entender o tratamento dado à *participação* no Projeto.

Este movimento investigativo se propõe a apresentar o percurso histórico – metodológico do Projeto Social e dar pistas para responder a algumas indagações acerca do o processo participativo ocorrido na Região (isto é, apreender as múltiplas determinações para, depois, expor sua síntese), tais como: de que forma a comunidade participou do projeto, em quais instâncias de decisão a comunidade se fez representar, em que momentos a comunidade deliberou de forma direta, qual a participação das lideranças.

Esta problematização do real é mediatizada pelas doutrinas relativas á disputa entre os projetos neoliberal e democrático – participativo na apropriação do conceito de *participação* e as repercussões desta “crise discursiva” para o efetivo atendimento de uma das necessidades básica,

objetiva e universal do ser humano, qual seja a autonomia e o pleno desempenho da participação como um de seus atributos, no dizer de Pereira (2000) e como “um recurso para a radicalização da democracia e da hegemonia”, conforme Nogueira (2005, p. 162).

2.1 A CRISE DISCURSIVA ATUAL - a apropriação semântica e a questão política da participação

O entendimento dos processos de participação da sociedade civil e sua presença nas políticas públicas iluminam de um modo particular o entendimento do processo de democratização das sociedades.

No universo da política, a participação dos indivíduos, na sociedade civil ou política, tornou-se parte do vocabulário político popular e da agenda das nações ocidentais. Em termos cronológicos, a rigor temos de localizar na Grécia as origens do tema da participação direta, ideal, dos cidadãos na Polis, embora se tratasse, como é conhecido, da participação dos cidadãos livres, naquele contexto da sociedade escravista.

Poucos conceitos apresentaram tanta elasticidade e multiplicidade de interpretações como o conceito de participação. O Dicionário de Política organizado por Bobbio, Matteucci e Pasquino (1998) reconhece que uma gama variada de atividades, que vão do voto à reunião de apoio a candidatos políticos é designada como “participação política”. Na área das ciências sociais, o termo participação é encontrado como noção, categoria ou conceito desde os primórdios de seu desenvolvimento, como uma formulação clássica na teoria da ação social, desde Weber a Parsons (GOHN, 2003).

No *Dicionário do Pensamento Social do século XX*, organizado por W. Outhwaite e T. Bottomore (1996), o termo participação é um conceito ambíguo nas ciências sociais, podendo ter um significado forte ou fraco, dependendo da escala de abrangência do governo moderno. Na sociologia, a palavra participação ganhou, nas últimas décadas, o estatuto de uma medida da cidadania e está associada a uma outra categoria, a da exclusão social. Cumpre destacar ainda uma outra área em que a categoria participação é uma idéia relacionada à transformação da realidade, qual seja, a área da educação, especialmente nas pedagogias desenvolvidas após os anos 60, por renomados educadores.

Entretanto, alerta-se que o substantivo e o adjetivo que compõem a expressão participação política se prestam a interpretações diversas, as quais derivam consoante o movimento histórico e os interesses predominantes e que há “diferentes expectativas sobre o alcance dos novos espaços participativos, ligados a diferentes discursos e ideários sobre a participação da sociedade” (DAGNINO; TATAGIBA, 2007, p. 206).

Portanto, para melhor compreensão do tema, é importante apreendermos as concepções teóricas que sustentam a noção de participação para aquilatar a sustentação ideológica das práticas sociais, sobretudo da experiência em tela: a experiência Chico Mendes e, para tanto, este estudo bebe principalmente, mas não somente, da obra de Evelina Dagnino, na qual encontramos a compreensão acerca da “*crise discursiva*” e da “*confluência perversa*” que se abatem sobre determinados conceitos, em especial sobre o conceito de participação e a idéia de “*projeto político*” que referencia a análise crítica do processo participativo no Programa Habitat Brasil BID - Região Chico Mendes.

Avançando, assim, em novo piso de debate, Dagnino et.all(2006, p.14), contemporaneamente, introduzem o conceito de “disputa de projetos políticos” polarizada pelos projetos políticos *democrático participativo e neoliberal*, ao redor da democracia da América Latina, gerando uma disputa simbólica e uma crise discursiva em relação às concepções de participação, sociedade civil e cidadania.

Esse debate se caracteriza hoje em dia por uma grande disputa entre projetos políticos que, usando os mesmos conceitos e apelando a discursos parecidos, são de fato completamente distintos. Referimo-nos, de um lado, ao que chamaremos de projeto democrático participativo e, de outro lado, ao que chamaremos de projeto neoliberal de privatização de amplas áreas das políticas públicas, que é acompanhada por um discurso participacionista e de revalorização simbólica da sociedade civil (DAGNINO; OLVERA; PANFICHI, 2006, p.14).

Dagnino et all. (2006, p. 38-39) definem de forma simples a noção de Projeto Político, de base gramsciana, como “os conjuntos de crenças, interesses, concepções de mundo, representações do que deve ser a vida em sociedade, que orientam a ação política dos diferentes sujeitos”. Igualmente a complexifica, ao agregar ao conceito a intencionalidade do sujeito e o papel da agência humana como “dimensões fundamentais da política”, contrariando as concepções deterministas e naturalistas do projeto liberal, em tempos de *globalização* e de *pensamento único*. “A noção de projeto carrega consigo, portanto, a afirmação da política como

um terreno que é também estruturado por escolhas, expressas nas ações dos sujeitos, orientados, por um conjunto de representações, valores, crenças e interesses”. Neste sentido, os projetos políticos não se reduzem ao campo estrito da atuação política, mas implicam o “vínculo indissolúvel entre a cultura e a política que ela expressa”.

Os projetos políticos são construções simbólicas que mantêm relações cruciais com o campo da cultura e com culturas políticas específicas. Os atores que formulam e difundem os projetos políticos expressam, por um lado, um aprendizado normativo e impulsionam novos princípios culturais; mas, por outro, especialmente em suas práticas concretas, também reproduzem, com frequência, combinações peculiares de culturas políticas que expressam a coexistência e a tensão entre novos e velhos princípios culturais (DAGNINO; OLVERA; PANFICHI, 2006, p.39).

Dagnino et all (2006) reforçam que os projetos políticos são projetos coletivos, com dimensão societária, vinculados à *ação política*, cujos conteúdos orientam, não restritos, portanto, a formulações sistematizadas e abrangentes como partidos políticos.

A noção de projeto político comporta também a dimensão de classe, como elemento constitutivo, definindo um “horizonte compartilhado de interesses, vivências, experiências e culturas que cria as bases potenciais para a emergência de projetos específicos” (DAGNINO; OLVERA; PANFICHI, 2006, p.41) e a dimensão organizacional ou institucional, presente em projetos formulados por sujeitos políticos com características mais estruturadas e formalizadas e com ênfase na preservação e fortalecimento da instituição/ organização.

O reconhecimento da existência dos projetos políticos, a identificação precisa dos conteúdos e formas de implementação são fundamentais para aquilatar os conceitos - chaves de Dagnino na análise sobre a disputa destes, na construção democrática na América Latina, especialmente sua já consolidada idéia da “*confluência perversa*” (DAGNINO, OLVERA, PANFICHI, 2006, p.16).

A “*confluência perversa*” se expressa pelo obscurecimento de distinções e divergências fundamentais entre projetos políticos engendrados pela utilização de referências semânticas comuns e de procedimentos e mecanismos institucionais similares (DAGNINO, 2004). Há, neste movimento, um deslocamento tácito, obscuro, de significados que tende a atravancar o processo democrático e se constituir em uma *crise discursiva*:

Nesse obscurecimento, se constroem sub-repticiamente os canais por onde avançam as concepções neoliberais, que passam a ocupar terrenos insuspeitados. Nessa disputa, em

que os deslizamentos semânticos, os deslocamentos de sentidos, são as armas principais, o terreno da prática política se converte em um terreno minado, onde qualquer passo em falso nos leva ao campo do adversário (DAGNINO, apud DAGNINO; OLVERA; PANFICHI, 2006, p.17).

A perversidade estaria no fato de que, mesmo apontando para direções opostas e até antagônicas, requer-se uma “sociedade ativa e propositiva”, ou seja, uma sociedade participativa. Senão vejamos:

Por um lado, a participação da sociedade vincula-se à possibilidade de democratização e publicização do Estado, de ampliação de direitos sociais e políticos, a ideais de equidade e justiça social. Por outro lado, “a participação da sociedade” é apresentada como garantia de ampliação da governabilidade, como legitimação, colaboração ou substituição das responsabilidades sociais do Estado, transferidas à filantropia e ao setor privado. [...] Ambas as perspectivas, tanto a de cunho democratizante quanto a de cunho liberalizante, confluem perversamente quando solicitam uma sociedade civil “ativa e propositiva” (ALBUQUERQUE, 2007, p. 206).

Assim, o conceito de participação exemplifica o que Dagnino (2004) entende por *crise discursiva*, uma vez que a identidade de propósitos posta pelos dois projetos é evidentemente aparente, só que uma aparência solidamente construída por meio da utilização de referências comuns, tornando seu deciframento uma tarefa difícil para os atores da sociedade civil, cuja participação é tão sedutoramente conclamada. Aí explicitado o processo da *confluência perversa*: “A disseminação de aparentes consensos em torno de reformas que afirmam a importância da participação da sociedade para o aumento da eficiência, eficácia e da transparência das políticas sociais” (ALBUQUERQUE, 2007, p. 206).

Dagnino conclui que “o esforço de identificação dos distintos projetos políticos em disputa ganha sentido se puder contribuir para o enfrentamento da crise discursiva que ajuda a avançar o processo de construção democrática no Brasil” (DAGNINO, 2004, p. 158).

Com preocupações pragmáticas, Neves (2007, p. 339) expressa que é preciso ter cuidado analítico para compreender como dois projetos políticos “absolutamente antagônicos disputam e direcionam “a participação da sociedade civil”, quais sejam: o projeto político democrático participativo e o projeto neoliberal e, portanto, a necessidade de conhecê-los melhor.

2.1.1 O projeto democrático participativo - Participação e Poder

O projeto democrático participativo, em Dagnino, contrasta com os limites da democracia de base elitista e representativa, simbolizada pelos revisionistas clássicos da teoria democrática, como Schumpeter,³⁸ e tem como núcleo central o aprofundamento da radicalização da democracia, vinculado à participação da sociedade nos processos de decisão em relação às questões de interesse público, diferentemente da participação como consulta tópica engendrada pelo projeto neoliberal.

A participação é então concebida fundamentalmente como o compartilhamento do poder decisório do Estado em relação às questões relativas ao interesse público, distinguindo-se, portanto, de uma concepção de participação que se limita à consulta à população (DAGNINO; OLVERA; PANFICHI, 2006, p. 48).

Outros atributos do projeto democrático participativo seriam a necessidade de controle social do público, o reconhecimento do conteúdo heterogêneo da sociedade civil e a construção de espaços públicos (locais de encontros entre a sociedade civil e o Estado) societais ou com participação do Estado, para publicização do conflito, discussão e deliberação (DAGNINO; OLVERA; PANFICHI, 2006, p. 51), que caracterizam uma noção de *política ampliada*:

Finalmente, desse conjunto de elementos constitutivos do projeto democrático participativo emerge uma noção de política ampliada, afirmada na multiplicidade de seus terrenos, seus sujeitos, temas e processos. O reconhecimento de novas formas de fazer política (DAGNINO; OLVERA; PANFICHI, 2006, p. 55).

Dagnino et al(2006) alertam que o atributo de controle social do caráter público do Estado, por meio de mecanismos de acompanhamento e monitoramento, também é incorporado

³⁸ Joseph Schumpeter (1883- 1950) foi um dos mais famosos economistas do século XX. Nasceu no território do extinto Império Austro-Húngaro, atualmente na República Checa, no mesmo ano da morte de Karl Marx e do nascimento de John Maynard Keynes. Foi um entusiasta da integração da Sociologia como uma forma de entendimento de suas teorias econômicas. Segundo Nobre (2004, p. 31-32), Schumpeter é um teórico paradigmático da teoria democrática elitista: “Democracia, para Schumpeter, é a luta entre líderes políticos rivais, pertencentes a partidos e disputando o direito de governar. Trata-se, portanto, de um modelo em que a democracia passa a ser um arranjo institucional capaz de produzir decisões necessárias à reprodução social e econômica nas condições de uma sociedade pós – tradicional, em que não há um mesmo conjunto de valores últimos partilhados por todos os membros do corpo político.[...] o modelo schumpeteriano estaria calcado inevitavelmente no cidadão individual em sua contraposição com a liderança eleita, o que o tornaria frágil diante das dinâmicas de grupo e associações políticas”.

pelo projeto neoliberal que utiliza o mecanismo da “prestação de contas”, distintamente da versão cogestionária democrática, com viés para a eficiência e manutenção da governabilidade.

Evento similar ocorre especialmente com a noção de sociedade civil, elemento central no projeto democrático participativo, conceituado como arena política legítima, constitutiva de sujeitos políticos heterogêneos. Ao ser traduzida para os interesses neoliberais, a noção de sociedade civil sofre drásticas amputações no seu papel como terreno constitutivo da política, agora reduzido a uma visão homogeneizante e apolítica de tipos específicos de organizações, denominado “terceiro setor”, com o papel de compensar as ausências do Estado na implementação de políticas sociais (DAGNINO; OLVERA; PANFICHI, 2006).

A sociedade civil perde, nesta perspectiva, as suas características politicamente heterogêneas, marcadas pelos diferentes compromissos assumidos nas lutas contra as ditaduras e em outras por direitos. Ao invés disso, emerge a noção de um “terceiro setor”, homogêneo, apolítico e constituído de organizações criadas em função de programas governamentais e da chamada filantropia empresarial (DAGNINO; TATAGIBA, 2007, p. 215).

Nogueira (2005) pondera que a construção discursiva da reforma do Estado, dos anos 90, correspondendo “às exigências da modernidade radicalizada e da globalização capitalista” (NOGUEIRA, 2005, p. 121), apropriou, inverteu e modificou o sentido e o valor de alguns conceitos democráticos estratégicos, como descentralização, participação, cidadania e sociedade civil, que designou de “deslizamento semântico”, o que é semelhante à idéia de Dagnino de “crise discursiva”.

Nogueira (2005, p. 55) desvela a lógica argumentativa do Estado quanto a esta adaptação:

Não se poderia ter uma participação qualquer ou uma “autêntica” cidadania em um quadro determinado pela centralidade do mercado. A livre - concorrência necessitava de uma sociedade igualmente competitiva, ao passo que a modalidade participativa de gestão requeria uma atitude mais cooperativa ou menos antagônica dos movimentos sociais. Era preciso, em suma, despolitizar o processo de abertura do Estado para a sociedade.

Especificamente sobre as noções de sociedade civil e participação, faz coro com Dagnino quanto à tradução destes conceitos para o campo da “filantropia moderna” (NOGUEIRA, 2005, p. 57-57), o que acrescenta “uma dose a mais de despolitização no imaginário coletivo”.

Participação e sociedade civil não mais serão vistas como expressão e veículo da predisposição coletiva para organizar novas formas de estado e de comunidade política, de hegemonia e de distribuição do poder, mas sim como a tradução concreta da consciência benemérita dos cidadãos, dos grupos organizados, das empresas e das associações. Será essa a base do rasgado elogio que se passará a fazer ao “terceiro setor”, ao voluntariado, à solidariedade e à responsabilidade social corporativa (NOGUEIRA, 2005, p. 57).

Nogueira sustenta que o novo patamar da versão atual dos temas da participação e da democracia aproxima-os da questão da reforma do Estado e da ampliação dos espaços públicos, postulando a superação do antagonismo clássico entre representação e participação, associando a idéia contemporânea da democracia deliberativa que enfatiza o “valor dos procedimentos cívicos e dialógicos capazes de gerar consensos “racionais” para a tomada de decisões” (NOGUEIRA, 2006, p. 121).

[...] os canais de participação são espaços de discussão e negociação de políticas públicas, espaços de explicitação de conflitos e interesses, contrários, portanto, a qualquer idéia de processo harmônico de delegação de poderes, em que existam apenas iguais (NOGUEIRA, 2005, p. 161).

Para ampliar o recorte sobre o projeto político democrático participativo, é adequado pincelar as bases de sustentação da teoria democrática, reverenciando os teóricos da democracia participativa que vão atribuir ao processo participativo funções abrangentes e virtuosas. Podemos citar como figura emblemática a autora Carole Pateman, que desenvolveu idéias básicas quanto ao modelo participativo na contemporaneidade (DAGNINO; TATAGIBA, 2007). A partir do seu clássico *Participação e Teoria Democrática*, reconstrói a leitura de teóricos clássicos como Jean Jacques Rousseau, John Stuart Mill e G. D. Cole para construir uma teoria participativa da democracia.

Carole Pateman (1992, p. 9) inicia sua discussão relativa à democracia participativa nas sociedades modernas com a seguinte interrogação: Qual o lugar da “participação” numa teoria da democracia moderna e viável? Justifica sua pergunta, considerando a apropriação deste tema pelos teóricos da “corrente dominante”, a partir dos anos 60, revisionistas da teoria clássica, e que atribuem à participação política um papel de pouco destaque, enfatizando os perigos inerentes à ampla participação, tendendo tratar como utópicas quaisquer tentativas de estabelecimento da democracia nessas sociedades, sem se preocupar em procurar outro tipo de explicação sobre a

relação evidente “que há entre apatia, reduzido sentimento de eficácia política e baixo status sócio econômico” (PATEMAN, 1992, 139).

A teoria participativa da autora procura se contrapor à idéia de que a prática democrática deveria se restringir à mera participação eleitoral por parte dos representados, numa referência explícita aos “teóricos do governo representativo” (PATEMAN, 1992, p. 60), como Josef Schumpeter, Berelson, Dahl, Sartori e Eckstein.

Pateman (1992) vai creditar à função essencial de pedagogia política a sustentabilidade da democracia participativa, não como uma função utópica e perigosa, como acreditam os teóricos revisionistas contemporâneos, mas como possibilidade da participação ativa da cidadania.

A principal função da participação na teoria da democracia participativa é, portanto, educativa; educativa no mais amplo sentido da palavra, tanto no aspecto psicológico, quanto no de aquisição de habilidades e procedimentos democráticos. Por isso não há nenhum problema especial quanto à estabilidade de um sistema participativo; ele se auto-sustenta por meio do impacto educativo do processo participativo (PATEMAN, 1992, p. 60).

Este caráter pedagógico da participação pressupõe o desenvolvimento no indivíduo de alguns atributos psicológicos, com destaque para o senso de eficácia ou competência política que torna a atuação mais consciente em relação aos seus limites, para o desenvolvimento da auto-estima e da autoconfiança em relação à consecução dos fins almejados, gerando uma espiral de empenhamento dos indivíduos, sempre com mais clareza sobre os resultados de sua atuação (PATEMAN, 1992, p.127).

A subjetividade do processo participativo, tão bem apresentado por Pateman, é encontrada também em Rousseau: ambos defendem a sinapse da participação com os atributos psicológicos do indivíduo, especialmente desenvolvendo as qualidades requeridas para a participação no âmbito nacional e “a importância de um certo nível de igualdade econômica entre os cidadãos” (PEREIRA, 2007, p. 427).

A premissa básica do sistema participativo ideal rousseauiano seria o estabelecimento de certas condições econômicas, entendendo que diferenças econômicas não deveriam conduzir à desigualdade política. Sua conhecida citação de que “nenhum cidadão fosse tão rico o bastante para comprar o outro e em que nenhum fosse tão pobre que tivesse que se

vender” informa a base necessária sobre a qual repousam a igualdade e a independência política do cidadão (PATEMAN, 1992, p.36).

Na teoria política de Rousseau, participação é também bem mais do que um complemento protetor de uma série de arranjos institucionais, uma vez que ela provoca um efeito psicológico sobre os que participam, assegurando uma inter-relação contínua entre o funcionamento das instituições e as qualidades e atitudes psicológicas dos indivíduos que interagem dentro delas. Em Rousseau encontramos as condições necessárias para o estabelecimento de um sistema participativo ideal, concebido para desenvolver uma ação responsável, individual, social e política, como resultado do processo participativo (PATEMAN, 1992, p.35).

Assim, para Rousseau, a participação acontece na tomada de decisões e sua função central é educativa, considerando-se o termo “educação” em seu sentido mais amplo. O indivíduo, neste processo, aprende que tem que levar em consideração assuntos bem mais abrangentes do que os seus próprios e imediatos interesses privados e que o interesse público e o interesse privado encontram-se interligados. Como resultado de sua participação na tomada de decisões, o indivíduo é ensinado a distinguir entre seus próprios impulsos e desejos “aprendendo a ser tanto um cidadão público quanto privado” (PATEMAN, 1992, p. 39).

Esta visão abrangente de democracia, com ênfase no caráter educativo, pode ser encontrada na teoria política de G.D.H. Cole referenciada no contexto de um sistema político moderno, diverso da moldura de Rousseau, de uma cidade - Estado de proprietários camponeses. A teoria social e política de Cole constrói-se sobre o argumento de Rousseau de que a vontade, e não a força, é a base da organização social e política. Partindo da premissa de que os homens precisam cooperar em associações para satisfazer suas necessidades, Cole examinou o que os mantém juntos e os modos pelos quais agem por meio de associações, suplementando e complementando suas ações como indivíduos isolados ou privados (PATEMAN, 1992, p. 52). A resposta para esta equação está na participação dos homens na organização e regulação de suas associações.

Cole, seguindo Rousseau, diz que os homens são mais livres quando eles cooperam com seus iguais na feitura das leis, e como sustenta o teórico John Stuart Mill o indivíduo aprende democracia apenas pela participação em nível local e em associações locais, pois é ali

que ele sente mais diretamente os resultados das políticas definidas e também que ele mais pode contribuir (PATEMAN, 1992).

Conclusivamente, “a teoria da democracia participativa é construída em torno da afirmação central de que os indivíduos e suas instituições não podem ser considerados isoladamente” (PATEMAN, 1992, p. 60), e de que a existência de instituições representativas em nível nacional não basta para democratizar, visto que o processo participativo precisa ocorrer em outras esferas “de modo que as atitudes e qualidades psicológicas necessárias possam ocorrer” (PATEMAN, 1992, p. 60).

Feita esta incursão pelas bases do pensamento democrático participativo, em que a obra de Pateman é considerada “obra seminal” (DAGNINO; TATAGIBA, 2007, p. 427), retornamos a Dagnino et al (2006) para os quais, o projeto político participativo procura ampliar a noção de política ao reconhecer uma heterogeneidade de atores, práticas e temas, visibilizados nos espaços públicos, instâncias deliberativas que acolhem o conflito e a diversidade de interesses e opiniões e buscam garantir uma certa simetria dos participantes, em termos de “informação, conhecimento e poder” (DAGNINO; OLVERA; PANFICH, 2006, p. 24).

[...] os espaços públicos seriam aquelas instâncias deliberativas que permitem o reconhecimento e dão voz a novos atores e temas; que não são monopolizadas por algum ator social ou político ou pelo próprio Estado, mas são heterogêneos, ou seja, refletem a pluralidade social e política; que, portanto, viabilizam o conflito, oferecendo condições para tratá-lo de maneira tal que se reconheçam os interesses e opiniões na sua diversidade; e nas quais haja uma tendência à igualdade de recursos dos participantes em termos de informação, conhecimento e poder (DAGNINO; OLVERA; PANFICH, 2006, p. 24).

Enfim, esta questão tematizada, traduz, com base nas autorias, similitudes teóricas e ideológicas, e inspira uma definição de participação referida à igualdade na tomada de decisões e à “igualdade política”, desalinhada das definições fornecidas pela teoria contemporânea de base elitista, que veremos mais à frente e alicerça o projeto político neoliberal.

Temos, portanto, um projeto democratizante, participativo, que se expressa na criação de espaços públicos, locais de encontro entre a sociedade civil e o Estado, na crescente participação da sociedade civil na tomada de decisões, na efetiva partilha do poder de gestão da sociedade, na articulação entre democracia representativa com novos canais de participação direta, gestando uma concepção de democracia participativa. De outro lado, temos um projeto neoliberal, hegemônico, globalizado nos países nas últimas décadas, no qual o Estado se isenta

progressivamente de seu papel de garantidor de direitos, por meio do recolhimento de suas obrigações sociais e transferência para a sociedade civil, utilizando de vasto arsenal discursivo, que procura destruir a perspectiva histórica de conceitos democráticos, ressignificando-os, para encobrir a natureza do capitalismo contemporâneo.

2.1.2 O projeto neoliberal- caracterização crítica

2.12.1 O pensamento liberal

As reconfigurações no âmbito global das relações de acumulação capitalista, a exigir o redesenho das relações da sociedade civil e do Estado, parecem justificar a articulação do projeto neoliberal, fazendo jus ao radicalmente histórico e endógeno espírito de metamorfose do modo de produção e reprodução capitalista.

As transformações no âmbito do Estado conectam-se às mutações verificadas no mundo capitalista ocidental em fins da década de 60 e início da de 70, quando ocorre a denominada crise do Estado de bem-estar. Nesse cenário, a ordem do capital cria novas formas de legitimação política e econômica para sustentar seu processo de produção e reprodução. Assim formatam-se as bases do chamado neoliberalismo, que tem na década de 40 seu marco histórico, na Europa e na América do Norte, exatamente onde o capitalismo estava mais desenvolvido, sendo um claro contraponto à teoria keynesiana, e, principalmente, ao Estado de bem-estar europeu (SANTANA, 2006, p. 36-37).

Segundo Dagnino et. all (2006, p.54) o eixo organizador do projeto neoliberal é “a necessidade de ajustar a economia, removendo as barreiras para a expansão do grande capital internacional, principalmente no Terceiro Mundo, e liberando o mercado dos obstáculos que o impediam de funcionar como organizador da vida em sociedade”.

Para ampliarmos a noção da programática do projeto político neoliberal, o qual embasa a lógica dos Organismos Internacionais como o BID, tematizado transversalmente neste estudo, acreditamos prudente discorrer com mais elasticidade sobre as bases do quadro categorial

neoliberal, para posterior avanço nas características do projeto político, o qual serve também de parâmetro para nossas análises:

Inicialmente, é razoável esclarecer que este tópico pretende resumidamente recuperar, histórica e conceitualmente, o pensamento neoliberal, com suas principais características e proposições no campo econômico, social e político, longe de buscar seu esgotamento.

Segundo Therborn (1996, p. 39), o neoliberalismo nasceu após a II Guerra Mundial, nas regiões da Europa e da América do Norte, onde imperava o capitalismo, numa reação teórica e política veemente contra o Estado intervencionista e de bem – estar.

Conceitualmente, entende o neoliberalismo como “uma superestrutura ideológica e política que acompanha uma transformação histórica do capitalismo moderno” (THERBON, 1996, p.39).

Historicizando, conforme Hinkelammert (1998, p. 79), o neoliberalismo surge como resposta ideológica à crise econômica mundial da década de setenta, quando se encerrou o auge econômico que os países capitalistas do centro haviam vivido desde o fim da II Guerra Mundial, mais especificamente com a crise do petróleo em 1973. Na continuidade, Gomes afirma que o pressuposto básico para o estabelecimento da ideologia neoliberal, como expressão do triunfalismo imperialista, foi a derrota do socialismo e a desagregação do antigo campo socialista (GOMES, 2000).

Precedeu ao neoliberalismo o liberalismo neoclássico, que vigorou especialmente de fins do século XIX até a década de sessenta, compatível com a política econômica keynesiana e com o capitalismo concorrencial, antimonopolista, o que implicava a concessão de função-chave ao Estado na economia capitalista. O Estado assumiu a regulação da concorrência de mercado, a política de emprego e a ampla política social, levando junto com o aumento vertiginoso da produção de armamentos, o crescimento do Estado Burgês (HINKELAMMERT, 1988, p. 79).

Este tipo de Estado, conhecido como *Estado de Bem-Estar Social* e denominado *Estado Social* por TOLEDO (1995, p.75), teve como novidades em relação ao Estado liberal a redefinição das relações clássicas entre sociedade civil e política, a politização das relações civis por meio da intervenção do Estado na economia e das corporações na política econômica, um processo de “civilização” das relações políticas, a legalização da classe operária e suas organizações, institucionalizando uma parte do conflito entre classes, sendo que os pactos corporativos assumiram papel central nas grandes decisões políticas do Estado.

“Em síntese, o Estado Social é, em parte, investidor econômico, em parte regulador da economia e dos conflitos, mas também Estado benfeitor que procura conciliar crescimento econômico com legitimidade da ordem social” (TOLEDO, 1995, p. 75).

O Estado Social capitalista, hegemônico por aproximadamente quarenta anos, permitiu nesse lapso de tempo altas taxas de crescimento, ordem social e uma alternativa aos triunfantes socialismos reais. Mas a crise chegou, e o Estado Social decompôs-se, desde os anos 70, sendo substituído por um novo modelo societário, sob a égide das idéias neoliberais.

A partir da crise econômica, ocorre efetivamente a crise do próprio intervencionismo estatal. O rápido aumento do desemprego produziu uma avalanche de gastos sociais adicionais, aos quais havia de fazer frente com um produto social estagnado ou diminuído. Nessa situação, ou o intervencionismo estatal se desenvolvia de tal forma que pudesse enfrentar o desemprego, ou simplesmente renunciava ao Estado intervencionista, deixando campo livre ao desenvolvimento da crise.

A crise financeira e do comércio internacional e a inflação crônica associada ao baixo crescimento econômico, dando origem a um novo fenômeno chamado “estagflação”, são as manifestações mais importantes desta crise global. O caráter produtivo da crise é atribuído às mudanças no paradigma tecnológico, denominado de “Terceira Revolução Industrial”.

A interpretação da corrente neoliberal para a crise, sustentada pela ideologia antiintervencionista frenética da Escola de Chicago³⁹, é de que a crise é resultante do próprio capitalismo organizado pelo Estado intervencionista da década de trinta, o qual não foi capaz de evitar novas crises mundiais. Dando meio volta sofismática audaciosa, o neoliberalismo se proclama com a intenção de evitar as crises e superá-las, mas também como a própria causa das crises, relevando o Estado intervencionista como o grande culpado da crise econômica mundial (HINKELAMMERT, 1988, p. 80).

Nessa visão neoliberal, aparece uma nova concepção da aproximação ao equilíbrio econômico, substituindo a aproximação à concorrência perfeita dos liberais neoclássicos, na qual

³⁹ **A Escola de Chicago** é uma escola de pensamento econômico disseminada por alguns professores da Universidade de Chicago. Suas idéias são associadas à teoria neoclássica da formação de preços e ao liberalismo econômico, refutando e rejeitando o keynesianismo em favor do monetarismo. Essas teorias se refletiram fortemente nas políticas do Banco Mundial e de outras instituições financeiras baseadas em Washington, tais como o Departamento do Tesouro americano e o Fundo Monetário Internacional, que passaram a adotar o fundamentalismo de livre mercado como receita para os países em dificuldades econômicas, como foi expressado pelo Consenso de Washington. Sob sua influência, de meados de 1980 a meados de 1990, grande parte das empresas estatais em países do terceiro mundo foram privatizadas (WIKIPEDIA, 2007).

prevalece a submissão de todas as funções sociais - e não somente as funções propriamente econômicas – ao critério de maximização dos lucros por parte das empresas privadas.

É nessa linha que aparece o autodenominado capitalismo radical, em nome do qual se pretende poder entregar, inclusive, todas as funções públicas à empresa privada. O capitalismo radical enfoca agora o que chama de abolição do Estado, reivindicando a tradição do anarquismo. Trata-se da anarquia em nome do poder total do capital, a qual se distingue da anarquia clássica em ponto chave. A anarquia clássica não queria privatizar as funções estatais, mas sim dissolvê-las junto com a propriedade privada; já essa anarquia do capitalismo radical quer instalar o poder absoluto do capital, inclusive acima das funções estatais. “O antiintervencionismo absoluto é a nova ideologia totalitária do mercado total” (HINKELAMMERT, 1988, p. 88), na qual toda a humanidade se esgota no destino da maximização dos lucros.

[...] a solução da crise consiste em reconstituir o mercado, a competição e o individualismo. Isto significa, por um lado, eliminar a intervenção do Estado na economia, tanto nas funções de planejamento e condução enquanto agente econômico direto, através da privatização e desregulamentação da atividade econômica. Por outro lado, as funções relacionadas com o bem-estar social devem ser reduzidas (LAURELL, 1995, p.162).

Em especial, esse pensamento neoliberal pode agora deixar de lado qualquer compromisso com a vida humana concreta, a qual já não é nada mais do que subproduto da totalização das relações mercantis.

Toda a moral se dissolve na vigência das relações mercantis e a justiça social passa a consistir na adesão a essa aproximação fantasmagórica em direção ao mercado total. Tudo isto desemboca na negação mais profunda do direito dos homens à vida. No entanto, a posteriori, a ideologia neoliberal volta a colocar uma referência à vida humana, mas somente como subproduto dessa vigência exclusiva do mercado total. A vida não aparece em sua forma concreta – como vida de cada um dos homens - mas sim como vida da espécie humana. “Quanto menos nos fixamos na vida concreta de cada um, mais segura estará a vida de todos” (HINKELAMMERT, 1988, p. 88).

Hayek⁴⁰, um dos expoentes da “Escola Austríaca de Economia” e um dos mais importantes pensadores liberais do século XX, fala de “cálculo de vidas”, justificado pelas

⁴⁰ **Friedrich August Von Hayek** (8 de maio de 1899 - 23 de março de 1992) fez contribuições importantes para a psicologia, a teoria do direito, a economia e a política. A partir dos anos 40, passou a ser igualmente respeitado pelas novas

normas morais da “propriedade” e do “contrato”, que pressupõe que é preciso sacrificar vidas individuais hoje, para que amanhã o maior número de pessoas possa viver. O raciocínio é o seguinte: a “propriedade” e o “contrato”, constitutivos das relações capitalistas de produção, são garantia do progresso futuro; quanto maior for o mercado, maior será o progresso e a possibilidade de alimentar um maior número de pessoas no futuro, embora esta garantia e progresso exijam, hoje, o sacrifício de vidas humanas individuais. Assim, o sacrifício de vidas hoje é irrelevante para um juízo sobre a propriedade e o futuro. A aproximação ao mercado total se transforma em grande sacrifício de vidas humanas (HINKELAMMERT, 1998, p. 89).

Hinkelammert (1998) entende que, em todo o pensamento moderno, é difícil encontrar um coletivismo pior e mais cínico do que em Hayek, em que a espécie humana devora os indivíduos dos quais se compõe, em prol de um futuro fantasmagórico, no qual reina absoluta a ideologia do mercado total.

Essa é a dialética maldita que sacrifica o presente por algo que está muito além – e que, no caso do neoliberalismo, é o eterno amanhã. O pensamento neoliberal não admite nenhum presente, mas sacrifica qualquer presente por seu respectivo amanhã. As condições reais de vida perdem-se assim pela quimera do futuro (HINKELAMMERT, 1988, p. 90).

Distinguem-se aí pilares do núcleo de sustentação teórica, ontológica e valorativa do neoliberalismo, quais sejam, a superioridade do livre mercado, as contradições entre liberdade e igualdade, o conceito abstrato de liberdade, que, além de implicar o controle de cada um sobre sua conduta, também implica desregulamentações estatais e privatizações.

Capella (1998) indica que a característica específica do sistema social capitalista é a igualdade jurídica “privada”, o que significa o estabelecimento de um conjunto de relações entre as pessoas, para cuja reprodução todos os indivíduos não de ser tratados – tanto entre si, quanto pela autoridade política - como se fossem iguais, num âmbito discursivo especializado, fundamental para o sistema.

visões que trouxe ao pensamento liberal, nos campos jurídico, político, filosófico e histórico, constituindo -se como o pensador neoliberal mais importante e um dos mais influentes intelectuais contemporâneos que sustentaram as reformas orientadas ao mercado. Em 1944, publicou o best-seller **O Caminho da Servidão** (Road to Serfdom). Hayek procurou mostrar que a tendência de substituir-se a ordem espontânea e infinitamente complexa de mercado por uma ordem deliberadamente criada pelo engenho humano e administrada por um sistema de planejamento central acabava resultando inexoravelmente no empobrecimento e na servidão, numa alusão clara ao modelo socialista. Muitas de suas idéias foram aplicadas no governo Margaret Thatcher -1979.

[...] se trata, antes de tudo, de *igualdade num âmbito discursivo*, ou que é o mesmo, de uma característica que se dá num campo onde se *representa* o que *é*. Na prática real, algo essencial do que há – isto é, as relações estabelecidas para a produção da realidade material – não pode funcionar sem que nos indivíduos se imponha uma *representação determinada* (CAPELLA, 1998, p. 70).

A lógica deste argumento está no fundamento capitalista do *mercado*; assim, no sistema capitalista, é necessário um âmbito do “imaginário jurídico”, em que todo bem deve ter um titular para poder intercambiar-se, um proprietário, e vice-versa, toda pessoa deve se representar como proprietária de algo para poder existir na sociedade mercantil, nem que seja de suas próprias mãos, de sua capacidade para trabalhar.

Na medida, em que os sujeitos estejam dentro do âmbito das relações mercantis, *se imaginarão, necessariamente, uns aos outros como iguais num aspecto particular sem deixar de perceber a desigualdade real em outros aspectos* (em outros âmbitos) “*não relevantes*” para o funcionamento do “lado econômico” do sistema. Eis aqui a *igualdade necessária para intercambiar*. Há uma compulsão material que gera esta representação igualitária – as relações capitalistas de produção - infinitamente mais eficazes que os dogmas acerca da igualdade humana surgidos como princípios ou crenças morais. (CAPELLA, 1998, p. 72).

Correlação estreita da igualdade capitalista é a liberdade análoga: todos os proprietários são vistos como “livres” para tomar decisões de comprar e vender, de transmitir a propriedade e fazer circular a mercadoria, logo, ambas são essenciais nesta forma de produção socializada “primitiva” que são as sociedades capitalistas.

Na visão neoliberal, o homem só é livre na medida em que os preços são livres.

A libertação do homem é consequência e também subproduto da liberação dos preços. Tornando os preços livres, o homem se liberta. Assim, nega-se qualquer liberdade humana anterior às relações mercantis ou anterior ao mercado. Desse modo, nega-se também qualquer exercício de liberdade, à medida que esse exercício possa entrar em conflito com as leis do mercado. Liberdade é mercado. E não pode haver intervenção estatal no mercado em nome da liberdade. Liberdade é a submissão do homem às leis do mercado, não se reconhecendo nenhum direito humano que não derive da posição do mercado. Os direitos humanos se esgotam no direito de propriedade. Essa é a mística das relações mercantis (HINKELAMMERT. 1989, p. 77).

No plano cultural, o neoliberalismo combina-se frequentemente com o conservadorismo, traduzido pelos valores tradicionais da nação, família, autoridade, respeito às hierarquias; e no plano político, com o autoritarismo, desqualificando a política e a democracia (SIMIONATTO, 1997, p. 20). Fiori afirma que, na luta contra o absolutismo no século XVIII,

poder-se-ia dizer que os liberais eram germes democratas, mas, na luta contra o Estado do Bem-Estar Social, no fim do século XX, pode-se dizer, com todas as letras, que eles são radicalmente antidemocratas (FIORI, 1996).

Em outro nível, a cultura neoliberal tem-se disposto a conformar um ethos sem raízes tradicionais precisas: o mito da mobilidade pelo esforço pessoal, a generosidade da livre empresa, o direito à diferenciação, a liberdade como valor máximo, embora com autodisciplina, e uma solidariedade não problemática para aqueles que não são beneficiados pelo mercado, com um projeto de “reintegração social”, conforme identifica Soares (2000, p.12).

Os *pobres* passam a ser uma nova “categoria classificatória”, alvo das políticas focalizadas de assistência, mantendo sua condição de “pobre” por uma lógica coerente como individualismo que dá sustentação ideológica a esse modelo de acumulação: no domínio do mercado existem, “naturalmente”, ganhadores e perdedores, fortes e fracos, os que pertencem e os que ficam de fora (SOARES, 2000, p. 13).

Enfim, o neoliberalismo tem procurado transformar em senso comum o antiestatismo, reforçado pela idéia de um Estado causador da crise; entretanto, para ser possível, este antiintervencionismo necessita de alta concentração do poder do Estado que seja capaz de calar os reclamos de intervenção estatal, diminuindo as intervenções no campo econômico e social e aumentando mais que proporcionalmente as atividades repressivas estatais, os gastos com polícia e exército. “A repressão policial liberta e os gastos sociais escravizam: este é o lema do novo Estado antiintervencionista” (HINKELAMMERT, 1988, p. 81).

Segundo Simionatto (1997, p. 22), há a cristalização de uma cultura anti-Estado, forjada por um discurso que atribui ao Estado adjetivos como *supérfluo*, *inepto*, *ineficaz*, *ineficiente e responsável pelo déficit público*, cimentando a necessidade de privatizar bens e serviços, apropriados pelas empresas privadas como fonte de novos lucros. “As empresas privadas e o mercado transformam-se nas instituições basilares por excelência no desenvolvimento das atividades sociais e coletivas”.

Igualmente, como dissemos, apesar de todo o antiestatismo, os neoliberais querem um Estado forte, capaz de garantir um marco legal e reforço repressivo adequados para se criar as condições profícuas à expansão do mercado, promovendo formas sutis ou declaradas de protecionismos e subsídios, bem como para o estabelecimento das leis que regulem as relações sociais em seu proveito.

Soares (2000, p.12), refere que o ajuste neoliberal não é apenas de natureza econômica, mas “faz parte de uma redefinição global do campo político-institucional e das relações sociais”, devendo ser entendido como um projeto global para a sociedade, com políticas articuladas em todos os âmbitos, especialmente o social, o qual se desenvolve num contexto de globalização financeira e produtiva.

Esse processo de ajuste global na economia mundial caracteriza-se por um rearranjo da hierarquia das relações econômicas e políticas internacionais, feito sob a égide de uma doutrina neoliberal, cosmopolita, gestada na capital política do mundo capitalista, denominada de *Consenso de Washington*.

O referido Consenso caracterizou-se por um conjunto, abrangente, de regras de condicionalidade aplicadas de forma cada vez mais padronizada aos diversos países e regiões do mundo, para obter apoio dos governos centrais e dos organismos internacionais.

Trata-se também de políticas macroeconômicas de estabilização acompanhadas de reformas estruturais liberalizantes, compostas por um conjunto de medidas formulado em novembro de 1989, por economistas do Fundo Monetário Internacional (FMI), do Banco Mundial e do Departamento do Tesouro dos Estados Unidos, baseado num texto do economista John Williamson, do *International Institute for Economy*, e que se tornou a política oficial do FMI em 1990, quando passou a ser “receitado” para promover o “ajustamento macroeconômico” dos países em desenvolvimento, sobretudo os países da América Latina.

Santana (2006, p. 31), na sua abordagem sobre os interesses dos Bancos na América Latina, demonstra como houve o deslocamento da atuação destes, inicialmente centrada nos aspectos econômicos, para programas com caráter social, com vistas ao arrefecimento das tensões sociais, geradas pela crescente pobreza, que colocam em risco a expansão capitalista, por conta do “perigo do avanço comunista na região”.

Pode-se observar que em sua gênese, e nos primeiros anos de intervenção, os objetivos expressos pelo BID centravam-se no crescimento econômico dos países atrasados, notadamente o crescimento de nível regional. Não havia, no início da atuação do BID, uma setorização de políticas. A ênfase estava mais na política econômica e os principais interlocutores seriam as empresas privadas e os estados nacionais, como é o caso do Brasil. Ocorre que, na entrada dos anos 90 e início do século XXI, a incidência do Banco, em termos de orientação de políticas, será maior sobre o poder público com um claro enfoque na setorização de políticas, no contexto dos ajustes estruturais (SANTANA, 2006, p. 133).

Daí os investimentos nos projetos sociais, sendo que, em Santana, encontramos a seguinte referência elucidativa sobre esta questão:

[...] os recursos destinados a projetos sociais (*recursos brandos*) apresentam uma tendência de crescimento, pois significavam, após dez anos de atuação do Banco, dois terços de sua carteira de crédito. Sendo que, nesse período, 30% desse recurso haviam sido aplicados em projetos da área social, tais como: habitação e desenvolvimento urbano, saneamento ambiental e educação (SANTANA, 2006, p.30).

Conforme Arruda (1999, p. 46), os principais pontos do Consenso são:

[...] controle do déficit fiscal, cortes dos gastos públicos, reforma tributária, administração das taxas de juros e de câmbio, abertura do mercado e liberação de importações, liberdade para investimentos externos, privatização de empresas estatais, desregulação da economia, eliminação de barreiras restritivas às importações, redução de direitos trabalhistas, lei de patentes, garantia de direitos de propriedade.

Essas reformas estruturais de cunho neoliberal, recomendadas pelo Banco Mundial, centradas na desregulamentação dos mercados, na abertura comercial e financeira, na privatização do setor público e na redução do Estado, ganham força de doutrina constituída, aceita praticamente por todos os países.

2.1.2.2 Reformas neoliberais e as Agências Internacionais

Os organismos internacionais então se projetam como instituições de cooperação mundial, mas foram criados como instrumentos da dominação norte-americana, baseada no poder econômico, financeiro e político, estendendo internacionalmente a hegemonia de sua moeda e de suas políticas.

Após a II Guerra Mundial (1939-1945) adotou-se um sistema de regras públicas com o objetivo de disciplinar as relações financeiras entre as diversas economias nacionais, colocado em prática por meio da atuação de Instituições Financeiras Internacionais (IFI), como o Banco Internacional para Reconstrução de Desenvolvimento (BIRD), que ficou conhecido como Banco Mundial, o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID).

O Banco Mundial e o FMI foram instituídos em 1944 em Bretton Woods, Estados Unidos, durante uma conferência internacional para estabelecer os pilares do sistema financeiro internacional no pós-guerra. Em 1959, foi criado o BID, a maior e mais antiga instituição multilateral de desenvolvimento regional, a fim de contribuir para o progresso econômico e social da América Latina e do Caribe (ALC), através de empréstimos para governos e empresas privadas. O BID defende, como princípio para o desenvolvimento de um país, a redução da intervenção do Estado e a ampliação do poder das empresas privadas.

A crise do processo de produção e reprodução do capital (esta última desencadeada durante a década de 70 e estendida até o presente) deu novo impulso às instituições financeiras multilaterais (como o FMI, o Banco Mundial e o BID), criadas depois da Segunda Guerra Mundial para monitorar o sistema financeiro internacional. A partir dos anos 80, e mais particularmente nos 90 e início do século XXI, essas instituições financeiras passam a ter um papel importante na difusão e na defesa da imperiosidade dos ajustes estruturais no sentido de permitir a orquestração da economia capitalista em nível mundial (SANTANA, 2006, p. 269),

Porém, a implementação do receituário econômico do Banco Mundial e do FMI não logrou, em geral, os resultados esperados em termos de estabilização efetiva e permanente dos preços na economia, com flagrante crescimento da pobreza e decadência de indicadores sociais (BEHRING, 2002; SOARES, 2000), levando à revisão de alguns supostos do ajuste pelos organismos internacionais e governo, com a preocupação, pelo menos, no âmbito discursivo, da adoção de “medidas corretivas”, principalmente relacionadas às ‘responsabilidade do Estado’ para orientar o desenvolvimento em prol de maior dinamismo e justiça social” (SOARES, 2000, p.30).

[...] os organismos internacionais mascaram a impossibilidade de que, a persistir a mesma política econômica, esse fracasso possa ser revertido, impondo uma visão de que os problemas sociais hoje existentes são apenas um problema de administração do ajuste, culpabilizando, mais uma vez, os Estados Nacionais de serem incompetentes na gestão econômica e social (SOARES, 2000, p. 31).

Essa demonstração sofismática é corroborada pela passagem encontrada na obra *Depois do Consenso de Washington*, na qual o economista John Williamson (2004, p. 12, ao se referir ao processo de privatização, um dos “remédios” do receituário neoliberal, salienta que:

Deve-se admitir que as privatizações foram, algumas vezes, muito mal realizadas. O remédio, porém, não é interromper o processo, mas, antes, assegurar que ele seja

cuidadosamente realizado, e que as empresas recentemente privatizadas estejam expostas à concorrência ou sujeitas a regulamentações adequadas.

Boron (1999, p. 9), ao analisar o desempenho dos ajustes neoliberal, percebe que o triunfo foi mais ideológico e cultural do que econômico, demonstrável por meio: da avassaladora mercantilização dos direitos e prerrogativas conquistados pelas classes trabalhadoras, convertidos em bens ou serviços adquiríveis no mercado; da ofensiva ideológica que “satanizou” o Estado, em contraponto à exaltação do mercado; da “manufatura de um consenso”, em torno da eficácia e dos interesses do capital, engendrados pela criação de um “senso comum” que ganhou crenças e mentalidades e por teorias e ideologias que avalizam, reforçam e defendem a pregação neoliberal e os interesses do capital; da *naturalização do capitalismo*, entendido como a única alternativa viável, através do amplo convencimento das sociedades capitalistas e suas elites políticas.

Política e ideologicamente, todavia, o neoliberalismo alcançou êxito num grau com o qual seus fundadores provavelmente jamais sonharam, disseminando a simples idéia de que não há alternativas para os seus princípios, que todos, seja confessando ou negando, têm de adaptar-se a suas normas (ANDERSON, 1996, p.23).

Assim, “a operação ideológico-cultural fecha hermeticamente o círculo aberto pela ofensiva econômica e política do grande capital” (BORON, 1999, p. 12), construindo “um “consenso ativo”, em nome de uma falsa visão universal de realidade social” (SIMIONATTO, 2004, p. 23), despolitizando “o processo de abertura do Estado para a sociedade” (NOGUEIRA, 2005, p. 55), eliminando os antagonismos entre projetos de classes distintos com a apropriação e reconversão vulgar também das semânticas, a que Dagnino (2004) denominaria de “confluência perversa” e Telles de “deslizamento semântico” (TELLES, apud NOGUEIRA, 2005, p. 55), que promove uma inversão e modificação no sentido e valor de alguns estratégicos conceitos democráticos, especialmente a “recuperação das idéias de participação, cidadania e sociedade civil” (NOGUEIRA, 2005, p. 56).

2.12.3 Projeto político e participação: a confluência perversa e a crise discursiva

Após esta breve contextualização, podemos discorrer com maior segurança sobre o Projeto Político neoliberal, que, ao fazer a adaptação do léxico democrático à cultura mercantil, com destaque para o conceito de participação, engendra uma *visão minimalista de política* que

“apóia-se, em primeiro lugar, na redução seletiva da sociedade civil a tipos específicos de organizações, com a conseqüente exclusão de outros atores, e na própria redefinição de seu papel, agora o de compensar as ausências do Estado na implementação de políticas sociais” (DAGNINO; OLVERA; PANFICHI, 2006, p. 58).

O princípio básico que se quer escamotear com esta crise discursiva em relação à participação é despir o conceito de sua força política, coletiva e transformadora, encapando-o de vestes privatistas e individualistas, trazendo a discussão para o terreno da moral e do privado, ao nivelar o conceito de participação ao de solidariedade e de voluntariado, descrito da seguinte forma por Nogueira (2006, p. 57):

Participação e sociedade civil não mais serão vistas como expressão e veículo da predisposição coletiva para organizar novas formas de Estado e de comunidade política, de hegemonia e de distribuição do poder, mas sim como a tradução concreta da consciência benemérita dos cidadãos, dos grupos organizados, das empresas e das associações.

Essa confluência designaria o encontro entre, de um lado, os projetos democratizantes que se constituíram no período da resistência contra os regimes autoritários e continuaram na busca do avanço democrático e, de outro lado, os projetos neoliberais que se instalaram, com diferentes ritmos e cronologias, a partir do final dos anos 80.

Localizando este contexto no Brasil, na década de 80, na trilha das lutas pela democratização, há uma expansão da participação dos indivíduos nos processos de elaboração de estratégias de tomada de decisões, em propostas associadas aos movimentos populares, e o tema recorrente era a participação popular, que remetia à idéia de “povo”, agente e ator básico desta participação. A participação era definida como o esforço da sociedade civil organizada em movimentos e associações comunitárias para aumentar o controle sobre os recursos e as instituições que controlavam a vida em sociedade, tendo sido um período de luta nacional pelo acesso e reconhecimento dos direitos sociais, econômicos e políticos dos setores populares (GOHN, 2003, p.50). Nesse período, participação se tornou um dos principais termos articuladores no repertório das demandas e dos movimentos, como imperativo nas relações sociais vigentes e forma de democratizar o Estado e seus aparelhos, através de um plano de criação e de desenvolvimento de uma cultura de contra - hegemonia à ordem dominante.

Quanto aos fundamentos teóricos de esquerda que alimentavam este projeto de redemocratização, o conceito de participação continha, na prática, bases liberais, pois as demandas populares tinham como alvo a “institucionalidade”, ou seja, o Poder Público, o qual detinha o poder de decisão sobre as demandas; outra característica da inspiração liberal do processo participativo era a luta pela criação de canais, de organizações e de estruturas que viabilizassem a presença física de representantes nas estruturas estatais. Segundo GOHN, “participar era ter gente lá” (GOHN, 2003, p.52). Subtraía-se do processo participativo o poder de transformação do próprio sistema e de luta por formas deliberativas e diretas de participação.

De qualquer sorte, no que pese as estruturas de participação terem sido construídas a partir de arcabouços institucionais, velhos e carcomidos pelos longos anos de práticas populistas e ditadura militar, conquistas se efetivaram como a constituição de um campo democrático no seio da sociedade civil, formado por movimentos populares, pluriclassistas (mulheres, negros, ecológicos), lideranças das novas centrais sindicais, parlamento e partidos oposicionistas, por entidades comprometidas com a democracia, por ONGS emergentes no cenário político nacional e a colocação dos sujeitos demandatários em novas arenas de luta no interior dos órgãos públicos para tratar da coisa pública (GOHN, 2003, p. 52).

No decorrer dos anos 80, o termo participação tornou-se jargão popular, sendo apropriado por discursos políticos conservadores e foi referência obrigatória a todo plano, projeto ou política governamental como sinônimo de descentralização, ou desconcentração em oposição à concentração do regime militar, perdendo força como categoria de análise dos novos processos sociopolíticos da sociedade civil, vinculados à construção de uma democracia avançada (GOHN, 2003, p. 55), capitaneada pelo advento da Constituição de 1988.

Nos anos 90, no fulcro da aplicação das receitas neoliberais para o enfrentamento das crises econômicas, há o surgimento de um novo paradigma na gestão dos bens públicos com a ascensão ao poder de parcelas da oposição às elites tradicionais, requalificando a temática da participação no que diz respeito ao aprofundamento da democracia. *Participação comunitária e participação popular* são conceitos substituídos pelas denominações *participação cidadã e participação social*.

O conceito de *participação cidadã* para o projeto neoliberal, compartilhado pelos Organismos Internacionais de Financiamento, difusores desta ideologia nos marcos da Reforma do Estado nos países latino-americanos, remete à “utilidade da participação”, impregnada de

tecnicidade, de estabelecimento de formas de gerenciamento do mundo social, em detrimento dos conflitos, da crítica e da associação à política, como esfera de poder:

A participação cidadã, para o projeto neoliberal, é “compartilhar a execução e financiamento das políticas públicas” a partir da definição de um “núcleo estratégico do Estado” em que não se compartilha o poder; este deve ser exercido pelo aparato do Estado. Assim, os atores que implementam o projeto neoliberal – conservador assumem uma concepção dos cidadãos como clientes. Existe uma idéia de eficiência em que ressalta a necessidade de comunicação fluída e com resultados ótimos entre o Estado e a sociedade civil: essa é a utilidade da participação (DAGNINO; OLVERA; PANFICH, 2006, p. 269).

Santana (2007) aborda o papel fundamental dos Organismos Internacionais na disputa dos projetos políticos em curso na América Latina e para a difusão do quadro categorial neoliberal, em especial o BID:

Embora tenham sido institucionalizados após a Segunda Guerra Mundial, os bancos multilaterais passam a desempenhar – a partir dos anos 70 – novas funções no que toca ao processo de produção e reprodução do capital, notadamente através da defesa intransigente da necessidade dos ajustes estruturais (com um enfoque especial na *reforma do Estado*) e da apologia à programática neoliberal. Muito mais que financiadores, os organismos multilaterais assumem o papel de *coordenação política e econômica* dos interesses capitalistas à medida que atuam como *inteligência geral* do capital, isso porque, embutidas no financiamento estão uma série de orientações políticas, econômicas e sociais - que podem ser consideradas como prescrição de modelos de gestão - que devem servir de base aos governos nacionais (bem como aos governos municipais), sobretudo, aos dirigentes dos países periféricos.[...] Dentre essas instituições, o Banco Interamericano de Desenvolvimento, cuja atuação volta-se à América Latina, tem-se destacado como financiador de políticas sociais com o discurso de que é preciso *reduzir a pobreza* dessa região em vista do desenvolvimento econômico e social de seus países (SANTANA, 2007, p. 18-296).

O mesmo autor remonta historicamente as crises do capital e a orquestração da economia capitalista em nível mundial para sua conservação e manutenção, com a tônica da contemporaneidade da Reforma do Estado:

Há que se observar, contudo, que, articulados à premência da *reforma do Estado*, os governos devem ser “eficientes”, isto é, econômicos nos gastos sociais públicos e devem conclamar a sociedade a responsabilizar-se pela condução dos problemas sociais a fim de contribuir na poupança pública. Esta, aliás, é a verdadeira motivação do BID: permitir o equilíbrio fiscal das contas públicas que além de propiciar a atração de capitais internacionais para o país, possibilite que os governos centrais honrem seus compromissos de pagamento de dívidas externas assumidas junto aos principais bancos de financiamento de política econômica, a saber: o Fundo Monetário Internacional e o Banco Mundial. Desta feita, a engenharia institucional do BID tem por objetivo contribuir para a garantia da antiga dependência dos países periféricos em relação aos países ricos, assegurando a continuidade da acumulação do capital (SANTANA, 2007, p. 297).

A partir da década de 90, ficaram evidenciados, na agenda dos organismos internacionais, o reconhecimento dos limites e a pouca eficácia dos termos que nortearam as reformas estruturais formuladas pelo Consenso de Washington para os governos latino – americanos, identificados no item anterior, e o conceito de *governança* “passou a traduzir a capacidade governamental para superar resistências e levar adiante as reformas consideradas *indispensáveis, justas e meritórias*” (DAGNINO; OLVERA; PANFICHI, 2006, p. 97) para a garantia da sustentabilidade das reformas neoliberais orientadas para o mercado.

Há o deslocamento da centralidade para a idéia de *sociedade* (participação social ou cidadã), em detrimento da noção de *povo* (participação popular ou comunitária), lastreada pela universalização dos direitos sociais, pela ampliação do conceito de cidadania e nova compreensão sobre o papel e o caráter do Estado (GOHN, 2003, p. 56).

Nos anos 90, a participação deixa de ser um confronto ao Estado para se caracterizar como “participação negociada” na disputa entre projetos políticos distintos, em processo de co-gestão entre o Estado e a sociedade nos espaços públicos [...] Há nesta década um processo de institucionalização da participação, pelo qual se reorganiza o cotidiano dos atores sociais no poder local, evidenciando a estreita relação entre democracia e cidadania e a ampliação dos espaços democráticos (DAGNINO; TATAGIBA, 2007, p. 399).

Há ênfase na formulação e implementação das políticas públicas, concebidas através de processo participativo periódico e planejado, com a “predominância de uma visão de sociedade civil reduzida a *recurso gerencial*”, na qual [...] interesses, grupos, indivíduos e comunidades deveriam se organizar, autonomamente, para transferir sustentabilidade e recursos às políticas públicas” (NOGUEIRA, 2005, p. 59), instituindo o que Tatagiba (2007) denominou de “democracia gerencial”:

Nos marcos da democracia gerencial, a participação despe-se de seu potencial transformador por meio de um deslocamento da centralidade do conflito, uma vez que o que está em jogo não é a mudança das condições de dominação, mas a possibilidade de administrar de forma eficiente os recursos financeiros, materiais e humanos existentes. O que se busca, como horizonte de expectativa, não é a “partilha do poder de governar”, mas a dissolução desse poder na gerência eficiente (DAGNINO; OLVERA; PANFICH, 2006, p. 145).

A principal característica deste tipo de participação é a sua inclusão no arcabouço jurídico institucional do Estado, a partir de estruturas de representação criadas e eleitas

diretamente pela sociedade. “Enclausurada nas instituições tradicionais da democracia representativa, a reduzida política neoliberal é acompanhada de uma visão também minimalista de democracia. Ambas devem ser limitadas ao mínimo indispensável” (DAGNINO; OLVERA; PANFICH, 2006, p. 59).

Este marco ideológico do projeto neoliberal tem suas raízes na concepção hegemônica de democracia no século XX, no qual democracia e participação popular são coisas dissociáveis, fomentadas pelos teóricos revisionistas da democracia clássica. Assim, a conclusão é a de que a visão “clássica” do homem democrático é uma ilusão e que um aumento da participação política dos não-participantes pode abalar a estabilidade do sistema democrático (PATEMAN, 1992, p.12).

Para ilustrar as teorias críticas da participação, um dos principais nomes é o do teórico Joseph Schumpeter, revisionista da teoria clássica, e cuja compreensão é fundamental para a apreciação das obras atuais sobre teoria democrática, que considera democracia uma teoria dissociada de quaisquer ideais ou fins (PATEMAN, 1992, p.12).

Para Schumpeter, segundo Pateman (1992), democracia é um método político, um arranjo institucional para se chegar a decisões políticas legislativas e administrativas. O ponto vital da teoria é a competição dos que potencialmente tomam as decisões pelo voto do povo, em detrimento do papel central da participação do povo na tomada de decisões, fundante na teoria clássica. “A competição pela liderança é característica distintiva da democracia” (PATEMAN, 1992, p.13).

Na teoria de democracia de Schumpeter, a participação não tem papel especial ou central. Tudo o que se pode dizer é que um número suficiente de cidadãos participa para manter a máquina eleitoral- os arranjos institucionais- funcionando de maneira satisfatória. Segundo Schumpeter (apud PATEMAN, 1992, p. 29), “apenas coisas experimentadas pelo homem comum, em seu cotidiano, são “reais” no sentido completo da palavra, e a política em geral não pertence a esta categoria” e o homem comum “quando se depara com assuntos políticos, “perde completamente a noção da realidade”, deslocando-se para um nível mais baixo de desempenho mental, assim que ingressa no mundo da política”.

Desse modo, a inspiração liberal dos teóricos do governo representativo funda a noção de que a função da participação é somente de proteção; “a proteção do indivíduo contra decisões arbitrárias dos líderes eleitos e a proteção dos interesses privados” (PATEMAN, 1992, p. 25).

Para a conservação da estabilidade do sistema, o nível de participação não deve crescer acima do mínimo necessário, a fim de manter o método democrático (máquina eleitoral) funcionando e assegurar o estabelecimento dos consensos quanto às normas do método.

Na continuidade do desvelamento do conceito de participação na lógica neoliberal, a participação social representa um modelo de relação geral/ideal na relação sociedade /Estado, em que conceitos como mobilização e militância social, pertencimento e solidariedade são ressignificados.

Essa re-significação é constitutiva justamente da confluência perversa [...] não é, portanto, uma adoção ou incorporação de elementos do projeto participativo pelo projeto neoliberal, como a primeira vista poderia parecer. Utilizam-se as mesmas palavras e referências, mas o seu significado já é outro, ainda que estas diferenças não se explicitem com clareza, o que precisamente torna perversa a confluência (DAGNINO; OLVERA; PANFICHI, 2006, p. 55).

Nogueira (2005) descreve da seguinte forma o discurso de entronização da sociedade civil na década de 90 nos projetos de reforma do Estado:

Não se trataria, portanto, de uma organização autônoma voltada para a emancipação, a construção de consensos e hegemonias ou a interferência coletiva nos espaços em que se definem as escolhas e as decisões fundamentais, mas de uma organização subalternizada, domesticada, concebida de modo “técnico”. A sociedade civil seria cooperativa, parceira: não um campo de lutas ou oposições, mas um espaço de colaboração e de ação construtiva (voluntariado) (NOGUEIRA, 2005, p.59).

A mobilização social, neste novo paradigma, é destituída de seu conteúdo político de manifestação e protesto, caracterizando-se como uma ação coletiva planejada para o atingimento de resultados comuns. Nesta perspectiva, serve aos interesses dos programas desenvolvidos pelas novas ONGS do Terceiro Setor, no contexto da gestão participativa. Já a idéia de participação está impregnada com a noção de motivação das pessoas em se envolverem com a comunidade, na trilha de questões clássicas nos estudos norte-americanos (GOHN, 2003, p.59). A idéia de pertencimento ganha relevância, como um sentimento de identidade que gera motivação.

Importantes variações sobre o tema da participação na contemporaneidade são as idéias de *solidariedade e do trabalho voluntário*, agora circunscritas às novas redes de sociabilidade, e não somente dentro dos marcos da filantropia. Engendra-se o conceito de *capital social*, demarcado como práticas associativistas igualitárias e de caráter solidário, com o alargamento da esfera pública (GOHN, 2003, p. 59).

A pertinência da entrada de termos como *capital social* e *governance* no debate sobre desenvolvimento foi justificada pela necessidade de pôr em marcha programas sociais baseados na mobilização da participação solidária e voluntária, considerada, então, um pré – requisito para garantir economias saudáveis e governabilidade, especialmente na ótica dos organismos internacionais (ALMEIDA, 2006, p. 97) como do BID. Foram grifados, no trecho abaixo, os princípios que fundamentam a lógica dos Organismos Internacionais e que guardam estreita identidade com a experiência do Programa HBB na Região Chico Mendes que serão apropriados nas próximas seções:

O viés de debate sobre políticas públicas incentivado por esses organismos tem cristalizado alguns princípios. Ao contrário de políticas centralizadas, burocratizadas e universais, indica a **necessidade de investir na capacidade dos próprios indivíduos e/ou localidades específicas reinventarem as formas de inserção social; de focalizar os beneficiários das ações e estabelecer com eles uma política que pressuponha contrapartidas; de incentivar e promover atividades cívicas e solidárias como maneira de controlar e diminuir a exclusão social; de conjugar esforços públicos no enfrentamento dos problemas sociais** (ALMEIDA, 2006, p.99).

O conceito de *capital social* aparece nas formulações dos organismos internacionais, como elemento central do novo paradigma de desenvolvimento, no qual o consenso, como característica fundamental da democracia, pode “ter, como efeito político concreto, não a ampliação, mas o encolhimento da esfera pública, na medida em que obscurecem os jogos de poder existentes e silenciam vozes dissidentes” (ALMEIDA, 2006, p.102). Nesta lógica, capital social “é considerado o patrimônio gerado pela vida associativa de uma comunidade, manifestando-se num conjunto de normas e valores que promovem a confiança mútua entre os indivíduos” (ALMEIDA, 2006, p 98).

A análise realizada por Carla Almeida (2006, p.103) sobre o assunto alerta para as modalidades de participação promovidas pelos organismos internacionais, bem como vocaliza que:

[...] as formas de participação promovidas por esses referenciais: capital social, voluntariado e terceiro setor despolitizam os processos de formulação das políticas públicas, na medida em que procuram retirá-los do terreno conflituoso constituído pelos interesses reais que perpassam sociedade e Estado, enquadrando - os no registro restrito da eficácia e eficiência gerenciais.

Nestes termos, a idéia de governança está circunscrita aos marcos da sua utilidade gerencial e técnica e para a qual a idéia de participação é um instrumento necessário; por outro lado, o conceito de governança vem sendo utilizado como referência também de radicalização de gestão democrática, por meio da participação social, sofrendo os desgastes da “crise discursiva”:

Nesse contexto, a participação, primeiro enfocada restritamente como um problema, emerge com um sinal positivo e como procedimento a ser incentivado. A *boa governança* passou a ser entendida como aquela que, baseada na cooperação entre Estado e sociedade civil, concilia crescimento econômico com equidade social, promovendo um desenvolvimento sustentável (ALMEIDA, 2006, p. 97).

Outra redução do conceito é o chamamento da participação como processo de gestão estatal, com ênfase na adoção pela sociedade civil de funções e responsabilidades restritas à implementação e execução de políticas públicas; aqui há forte influência da área da administração privada com ênfase empreendedorista e gerencialista, subtraindo da participação a sua função absolutamente democratizante, da “partilha efetiva do poder” entre Estado e sociedade civil, “por meio do exercício da deliberação no interior dos novos espaços públicos” (DAGNINO, 2003, p.150).

Como “ferramenta de gestão”, associada à emergência de governos neoliberais, a participação sintoniza a administração pública com o tempo novo, incerto e dinâmico de uma sociedade globalizada e profundamente complexa, focada no aumento da eficiência e produtividade, criando as condições para a sustentabilidade de programas e projetos.

Um dos principais desafios da democracia gerencial parece ser combinar participação política com uma democracia de baixa intensidade. O que está em jogo não é a mudança das condições de dominação, mas a possibilidade de administrar de forma eficiente os recursos financeiros, materiais e humanos existentes (TATAGIBA, 2006, p.146).

Sob a inspiração do projeto político democrático – participativo, o caráter instrumental da participação tem contornos dialéticos, uma vez que a participação possui a característica de ser meio e fim, porquanto, é instrumento de autopromoção, mas é igualmente a própria autopromoção (DEMO, 2001).

Dagnino et all (2006) apontam que somente a exposição e o desvelamento deste conflito entre os projetos políticos podem estancar o caráter perverso, sub-reptício e

despolitizante que a disputa político-cultural entre distintos desenhos de sociedade promove, gerando confusão, engodo e a falácia dos processos participativos.

Mediatizada por este conjunto de aproximações teórico – analíticas vamos abordar nas próximas seções a construção do Projeto de Participação Comunitária (PPC) do Programa Habitar Brasil BID- Região Chico Mendes, suas referências e fundamentos normativos e ideológicos expressos no Regulamento Operacional e no Manual de Orientações do Subprograma UAS do Programa HBB, que culminou com a elaboração do Projeto Social; documento por demais elucidativo sobre como aconteceu e como foi projetada a participação da população e cuja execução, ao longo do tempo, também traz indícios para a análise da participação e a condição da participação da população, como “beneficiária” do Programa Habitar Brasil BID- Região Chico Mendes.

2.2 O MANUAL DE ORIENTAÇÕES DO PROGRAMA HABITAR BRASIL BID – a tutela normativa da participação

O Manual de Orientações do Programa Habitar Brasil BID de 1999⁴¹, constituído de dois volumes: Volume I – Orientações do Subprograma de Desenvolvimento Institucional dos Municípios – DI e do Volume II – Orientações do Subprograma de Urbanização de Assentamentos Subnormais – UAS se “destina às equipes técnicas responsáveis pelo planejamento e pela formulação de propostas, *visando esclarecer especificidades técnicas para possibilitar, de forma eficiente, o enquadramento das mesmas às diretrizes do Programa [...], conforme o seu Regulamento Operacional*” (BRASIL, 1999a).

No Manual é adotada como ponto de partida a visão diagnóstica de que no Brasil, nos últimos anos, o declínio da taxa de crescimento demográfico, em contraponto com o aumento anual da população urbana, exerce pressão cada vez maior sobre o problema habitacional, sobre os serviços de infra-estrutura urbana e a qualidade de vida dos cidadãos. É considerado que o

⁴¹Nesse ano, a política habitacional brasileira estava a cargo da Secretaria de Desenvolvimento Urbano (SEDU), ligada diretamente à Presidência da República, devido à extinção da Secretaria de Política Urbana (SEPURB), órgão ligado ao Ministério de Planejamento e Orçamento. Esta estrutura permaneceu até 2003 quando foi criado o Ministério das Cidades (IPEA, 2007).

direito a uma habitação condigna deve compreender a integração com a cidade, com a disponibilidade de infra-estrutura urbana, acesso ao mercado de trabalho e equipamentos públicos, sendo pré-requisito importante para o exercício da cidadania (BRASIL, 1999a).

A habitação, assim concebida, propicia condições necessárias para a proteção física de seus moradores, o convívio familiar, a integração do indivíduo na comunidade e a reprodução da força de trabalho. Assim, a melhoria das famílias moradoras em assentamentos subnormais não pode ser vista como uma questão setorial, mas como um componente que interage fortemente com os demais condicionantes do desenvolvimento urbano e ambiental (BRASIL, 1999, p. 2).

Não é possível deixar de ilustrar esta citação do Banco com as considerações desveladoras de Santana (2006) a respeito da intencionalidade do BID ao eleger a concepção de desenvolvimento urbano como um dos temas de atenção para a América Latina, apropriando da grave situação social o potencial para o mercado e para a Reforma do Estado, por meio do incentivo à iniciativa privada e ao setor público:

Entretanto, se, de um lado, a intensa urbanização tende a concentrar espacialmente os problemas sociais e ambientais, de outro, a urbanização pode significar – de acordo com o Banco - uma melhor oportunidade de crescimento econômico e social. Isso porque as cidades são portadoras da infra-estrutura e dos serviços que possibilitam o desenvolvimento das atividades produtivas de maior dinamismo, podendo gerar um significativo impacto sobre a competitividade das empresas. Em nível social, concebe o BID que a exacerbada concentração populacional nas cidades pode reverter-se em inclusão social à medida que se promova a distribuição equitativa dos ganhos do desenvolvimento mediante programas públicos de desenvolvimento do capital humano e aumento da riqueza dos grupos (SANTANA, 2006, p. 152).

Esta reflexão leva necessariamente a que tenhamos clara a concepção de *gestão de cidade* engendrada pelo BID, subjacente à retórica atualizada de que as “cidades devem ser competitivas, atrativas, eficientes, sustentáveis” (SANTANA, 2006, p. 299) e que tem como pano de fundo a importância das cidades no contexto da produção e reprodução do capital:

Assim, sob a alegação de que as cidades devem ser competitivas, atrativas, eficientes, sustentáveis, os apologistas daquele pensamento (representados pelas discussões dos intelectuais catalães) asseguram que os municípios correspondem ao lócus privilegiado da produtividade e lucro empresariais, motivo pelo qual devem ser atrativos aos investimentos capitalistas. Deste modo, as cidades consideradas símbolos de desenvolvimento econômico e social devem servir de espelho para outras experiências em nível mundial. Eis que se constrói um *modelo de gestão de cidades* que pretende ser orientador do planejamento urbano que valoriza a dimensão técnica (da gestão), isto é, a capacidade gerencial da administração local.

O deslocamento para a ênfase na capacidade gerencial das cidades rivaliza com a politização na análise da problemática urbana, conforme Maricato (1997, p. 43):

[...] as cidades não são apenas reflexos do que se passa na sociedade. São bem mais que mero cenário passivo, onde os conflitos, a cultura se expressam. Os espaços urbanos não se limitam também a ser *locais* ou *palcos* da produção industrial, da troca de mercadorias, ou lugares onde os trabalhadores vivem. Elas são tudo isso e muito mais; são *produtos*: edifícios, viadutos, ruas, placas, árvores, enfim, paisagem produzida e apropriada sob determinadas condições sociais. A cidade é objeto e também agente ativo das relações sociais. A dominação social se dá também através do espaço urbano, em especial a dominação ideológica, aquela que se oculta ao olhar do dominado. O poder político é exercido, em parte, por intermédio do espaço urbano, assim como a exploração econômica.

Consta também da introdução do referido Manual orientação sobre a participação das comunidades no Programa: “É essencial considerar, em qualquer política de governo, a participação popular como forma de afirmação da cidadania e também como estratégia de democratização e controle da gestão pública” (BRASIL, 1999a, p. 2).

O volume dedicado às orientações do Subprograma Urbanização de Assentamentos Subnormais (UAS) apresenta inicialmente seus objetivos, que compreendem a regularização fundiário-dominial e a execução de obras e serviços de infra - estrutura urbana e de ações de recuperação ambiental nas áreas de assentamentos subnormais, assegurando a efetiva mobilização e participação da comunidade em todas as etapas do projeto (BRASIL, 1999a).

Na descrição do item referente à responsabilidade dos participantes no Subprograma, são descritas as responsabilidades de cada ente no Programa, sendo que encontramos em Santana (2006) a seguinte descrição das atribuições e análise do desenho da arquitetura administrativa do Programa, localizada no período em que o Programa foi assinado pelo governo brasileiro em 1999, no contexto do Governo Fernando Henrique Cardoso:

Na época em que o programa foi assinado, sua estrutura organizacional assim configurava-se: a República Federativa do Brasil era a mutuária do BID, enquanto este era o mutuante do empréstimo para a execução do referido programa. A Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano (SEDU) correspondia ao órgão central, sendo gestora do programa, cabendo a ela o papel de representar o governo junto ao BID, além de definir todas as diretrizes, aprovar, avaliar, acompanhar e controlar a execução do Programa. A Unidade de Coordenação do Programa (UCP) referia-se a um setor da SEDU, com a responsabilidade pela coordenação e execução. Dentro dessa estrutura, a Caixa Econômica Federal (Caixa) correspondia à empresa pública contratada para prestação de serviços, com a função de implementar e operacionalizar o Programa Habitar Brasil- BID (HBB), sendo que os Escritórios de Negócios da Caixa eram responsáveis pela articulação com as prefeituras municipais e outras entidades que se

envolvessem com o Programa. Os municípios tinham a capacidade de apresentar e/ou propor projetos a serem financiados pelo referido Programa, sendo, portanto, o principal executor de ações. Os estados também poderiam ser executores de projetos financiados pelo Programa Habitar Brasil-BID (HBB), desde que firmassem convênios com o município. O conhecimento dessa estrutura é importante para refletir como há uma articulação entre as orientações do BID e as prioridades da política brasileira para a área urbano/habitacional, à medida que a proposição de projetos (e a conseqüente responsabilização) pelos municípios coaduna-se com a proposta de reforma do Estado (SANTANA, 2006, p. 158).

Destaque no Manual para a conceituação da *Entidade Representativa dos Beneficiários (ER)*, entendida como as organizações comunitárias responsáveis pela representação dos beneficiários finais dos projetos financiados pelo Programa, cujas atribuições consistem em: - participar efetivamente em todas as etapas do processo, desde a definição e aprovação do projeto integrado até sua avaliação final, informando e difundindo junto à comunidade os seus diversos aspectos; - responsabilizar-se pela mobilização da comunidade na correta utilização, manutenção e conservação das melhorias e equipamentos implantados, assim como dos ambientes recuperados, contribuindo para evitar novos processos de degradação ambiental e invasões (BRASIL, 1999).

Sobre as diretrizes para a formulação dos projetos, tanto físico quanto social, o Manual indica que estes devem se conceber como projetos integrados⁴² a serem desenvolvidos por equipes multidisciplinares, compatibilizando-se os cronogramas de execução de obras físicas às necessidades da população e às medidas necessárias à preservação e recuperação ambiental, desde a fase de estudos preliminares até a etapa pós-obras.

Especificamente quanto ao Trabalho de Participação Comunitária (TPC), as orientações do Manual são de que devem primar pelos seguintes objetivos:

- a) Fomentar a manifestação dos beneficiários acerca do empreendimento em todo o seu processo (definição, implantação e pós-ocupação), a fim de adequá-lo às necessidades e disponibilidade dos grupos sociais atendidos;
- b) incentivar a mobilização da comunidade, potencializando a participação e a organização dos beneficiários finais;

⁴² Segundo o Regulamento Operacional do Programa, Projeto Integrado se constitui em “projeto de urbanização em assentamento subnormal, que incorpora tanto o diagnóstico, como o detalhamento e implementação das ações, em tratamento abrangente dos fatores condicionantes da subnormalidade habitacional nos aspectos social, econômico, ambiental, urbanístico e de engenharia, visando à qualidade de vida da população beneficiada (BRASIL, 1999c, p. 27).

c) transferir conhecimentos e habilidades sobre gestão comunitária, visando ao adequado emprego de recursos na resolução de eventuais conflitos sociais e/ou institucionais suscitados durante a implantação do projeto e na pós – ocupação;

d) incentivar a criação de novos hábitos e atitudes frente à apropriação, utilização e manutenção dos benefícios implantados, especialmente quanto ao uso correto das instalações sanitárias;

e) estimular a defesa dos espaços reorganizados inibindo iniciativas de invasão e garantindo a manutenção da qualidade de vida conquistada;

f) fomentar a participação ativa das comunidades na recuperação, conservação e defesa do meio ambiente;

g) incentivar ações adequadas à realidade sócio – econômica dos beneficiários, que favoreçam a geração de trabalho e renda, promovendo a melhoria econômico – financeira da comunidade e sua conseqüente fixação na área.

O desenvolvimento do Trabalho de Participação Comunitária (TPC) deve ser expresso a partir de três grandes eixos: *Participação Comunitária, Educação Sanitária e Ambiental e Geração de Trabalho e Renda.*

Especialmente quanto à participação comunitária, é recomendado o desenvolvimento das seguintes ações:

- ✓ *Apoio à formação e/ou consolidação das organizações de base e de grupos representativos de segmentos da população, tais como mulheres, jovens, mães;*
- ✓ *capacitação de lideranças e/ou grupos representativos, com enfoque para: processos de gestão comunitária, papel das associações e grupos, cooperativas de serviços ou de produção, preparação da comunidade para análise, aprovação, acompanhamento e avaliação participativa do projeto e assessoramento em questões técnicas relacionadas à consolidação e formalização da organização;*
- ✓ *Estímulo aos processos de mobilização comunitária e à promoção de atitudes e condutas sociais vinculadas à melhoria da qualidade de vida, tais como: valorização da organização comunitária como instrumento de representação dos interesses que integram a área, articulação e valorização dos aportes externos das entidades governamentais e não governamentais, criticidade em relação ao desempenho das*

lideranças comunitárias e integração com o entorno, em termos de relações funcionais e convivência com o meio ambiente.

Sem precisar alongar, a análise das orientações expressas sobre participação pelo BID e que foram bússola para a construção do Projeto Social nos dão conta de indicações para a construção de processos participativos, que primem pela lógica da coesão e do compartilhamento na “solução” dos problemas, com vistas a estimular o sentimento de pertença e satisfação nos usuários dos referidos programas.

Outro aspecto destacado é que os projetos de desenvolvimento que incluem processos participativos *apresentam vantagens* no que diz respeito a sua *eficiência, eficácia, equidade e sustentabilidade*. O estreitamento de relações entre o poder público e os participantes constitui-se em elemento-chave do *bom governo* à medida que eleva o nível de confiança no governo e fortalece a capacidade cívica dos moradores. De outro lado, a participação contribui para a identificação dos problemas a serem enfrentados pelos próprios grupos atendidos pelas políticas e projetos, assim como contribui para a redução de custos e para ampliar o sentido de propriedade das pessoas sobre essas políticas e projetos (SANTANA, 2006, p.141).

No Manual também estão descritos as exigências e os procedimentos a serem cumpridos pelos municípios e estados para a habilitação ao Programa e ao recebimento dos recursos do contrato de repasse. Nas fases de elegibilidade, compostas das Fases I e II⁴³, serão enfocadas as principais exigências vinculadas à área social do Programa e àquelas que demandariam a participação da população. A *Fase I* de elegibilidade corresponde à etapa de elaboração e apresentação do Diagnóstico Integrado sobre a população e a área que se pretende atender e a *Fase II* de elegibilidade compreende a etapa de formulação e encaminhamento da proposta de intervenção para a área.

Sobre o Diagnóstico Integrado, peça fundamental para apresentação nesta Fase, o Manual preconiza que este deverá abranger os aspectos dominiais, de engenharia/urbanismo, sociais, econômicos e ambientais. É recomendado que os levantamentos sócio-econômicos que subsidiarão o diagnóstico devem ser censitários, quantitativos e qualitativos realizados através de metodologia participativa e expressar a realidade sócio-econômica-cultural e histórica da comunidade, contendo os elementos necessários à fundamentação das ações a

⁴³ A elegibilidade do Projeto consiste no procedimento para legitimação dos projetos apresentados pelos municípios e/ou estados, mediante o exame e aferição do enquadramento nos requisitos do Regulamento Operacional. Um projeto deve atender a todos os requisitos da Fase I antes de passar para a Fase II, e somente depois de cumpridas todas as exigências, será habilitado a receber recursos do contrato de repasse de recursos do Programa (BRASIL, 1999).

serem implantadas no Projeto de Participação Comunitária. Dentre o conteúdo básico da proposta a ser apresentada na Fase I de elegibilidade, está a apresentação de *ata de assembléias de aprovação da proposta pela comunidade, especificando as questões acordadas que interferiram no desenvolvimento do Projeto*.

Para a Fase II de elegibilidade do projeto, as recomendações do Manual apontam que deverão estar em andamento as discussões e aprovação da Proposta do Projeto Integrado pela comunidade, intensificando-se os debates, detalhando com clareza todas as informações pertinentes, especialmente as que digam respeito:

- às soluções alternativas, com suas dimensões físicas e seus custos;
- encargo financeiro advindo da implantação do projeto (taxas de água e esgoto, luz, impostos, outros) e a relação com a renda da família;
- serviços e equipamentos comunitários/áreas de lazer;
- reassentamento de famílias e as soluções adotadas;
- os instrumentos contratuais a serem firmados;
- as propostas de ações físicas e sociais para a área, buscando a aprovação da população, que deverá ser expressa por meio da assinatura do Termo de Adesão, Compromisso e Obrigações, assinado por pelo menos 80% das famílias.

Assim, o *Projeto de participação comunitária e o Termo de Adesão (anexo m), Compromissos e Obrigações assinado por, no mínimo, 80% das famílias* são os documentos principais exigidos nesta Fase.

O *Roteiro para a Elaboração de Projeto de Participação Comunitária* apresentado no Manual é composto dos seguintes itens:

- ✓ Identificação do Projeto.
- ✓ Caracterização da área e da Comunidade.
- ✓ Justificativa.
- ✓ Objetivo Geral.
- ✓ Objetivos Específicos.
- ✓ Riscos/Medidas.
- ✓ Participação dos beneficiários.
- ✓ Implementação do Projeto.
 - etapas;

- prazos;
- atividades;
- monitoramento e avaliação;
- cronograma de atividades com os respectivos prazos;
- custo do projeto;
- cronograma de desembolso;
- capacidade técnica da entidade proponente;
- sustentabilidade do projeto.

No item *participação dos beneficiários*, é para serem descritas as formas como os beneficiários vão participar do projeto nas fases do planejamento, execução/ gerenciamento e avaliação, como esta participação pode influenciar na definição e cumprimento das atividades, o potencial de sustentabilidade do projeto, além dos benefícios que a comunidade terá com a referida participação.

O que orienta esta descrição é a idéia corrente no ideário participacionista neoliberal de premiar a “parceria” como base para a sustentabilidade de programas e projetos: “Atuando como parceira do Estado, a sociedade amplia a capacidade de intervenção do governo, potencializando os recursos existentes- por meio do aporte de novos recursos e informações – e criando as condições para a sustentabilidade de programas e projetos” (TATAGIBA, 2006. p. 142).

Após a conclusão das obras, o Programa prevê a continuidade do trabalho social junto à comunidade por um período de 12 meses, considerando o processo de adaptação dos moradores ao novo habitat, o processo de consolidação da regularização fundiária e de participação continuada na cidade.

A avaliação do Projeto de Participação Comunitária (TPC) deve ocorrer durante todo o processo, levando em conta: a visão da comunidade através de seus grupos representativos; da equipe técnica, por meio de indicadores apontados no TPC; e da CAIXA, de acordo com o estabelecido em seus manuais (BRASIL, 1999a).

Dentre os instrumentos de monitoramento das atividades do TPC⁴⁴, estão os *Relatórios Trimestrais de Avaliação*, que informam o desenvolvimento gradual e evolutivo das

⁴⁴ Outros instrumentos de monitoramento das atividades do TPC são os Diários de Campo, que registram as ocorrências quotidianas do projeto, e os Relatórios Mensais de Acompanhamento, que registram as atividades do

atividades do TPC em relação aos objetivos propostos, preocupam-se em difundir os principais resultados obtidos no período, apontam os desvios ocorridos no projeto e as providências necessárias para a correção, informam a avaliação da comunidade e da equipe multidisciplinar sobre as ações realizadas. Deverão, sempre que possível, acompanhar o Relatório Trimestral outros documentos de sistematização como fotos, fitas, vídeos, material de divulgação e de campanhas (BRASIL, 1999).

Segundo o Manual (1999a.p. 30), é obrigatório a Unidade Executora Municipal – (UEM) ter em seus quadros Responsável Técnico pela coordenação e acompanhamento do Projeto, com necessária formação em Serviço Social, Sociologia, Psicologia ou Pedagogia, com comprovada experiência na área de desenvolvimento comunitário, em programas de habitação, saneamento e desenvolvimento urbano, mesmo que em casos de terceirização dos serviços, o qual será responsável pelo encaminhamento dos relatórios de avaliação à CAIXA, acompanhados de Pareceres Técnicos e demais documentos comprobatórios de aplicação dos recursos.

Não seria adequado finalizar a descrição do Manual do Programa sem apresentar as considerações de Santana (2007) no que concerne à instrumentalidade do discurso formulado e disseminado pelo BID, também por meio dos manuais e regulamentos, que perseguem a *eficiência/eficácia dos projetos* e o *aceite e legitimação de políticas setorializadas e focalizadas* necessários para o alívio da pobreza e das tensões sociais que podem decorrer do agravamento das expressões da questão social, a exemplo da grave inadequação das condições de moradia nas cidades e que “redundem em infra-estruturação urbana, factíveis à lógica da produtividade e lucro empresariais” (SANTANA, 2006, p.167).

2.3 O PROJETO SOCIAL – adesão e os descaminhos da participação

período e justificam as atividades previstas e não realizadas, sendo o instrumento de medição das atividades e ações desenvolvidas pelo TPC, ensejando a liberação de recursos (BRASIL BIB, 1999).

O Projeto do Trabalho de Participação Comunitária, chamado de *Projeto Social de Participação Comunitária e Desenvolvimento Social*, é o Volume VII do Programa Habitar Brasil BID e do Projeto de Urbanização, Habitação e Desenvolvimento Comunitário da Região Chico Mendes. Nas 114 páginas do Projeto Social, foram desenvolvidos os itens determinados pelo Manual de Orientações do Programa HBB, sendo que é conveniente a referência à forma e conteúdo dos itens abordados, uma vez que tal documento é referência para este estudo, no tocante à execução das ações de mobilização e participação da população. Foi elaborado dentro dos critérios e normatizações do Programa HBB, constante do Regulamento Operacional e do Manual de Orientações, e sofreu, ao longo do período pesquisado (janeiro 2001 - junho 2007), reprogramações que alteraram o cronograma de atividades e de custos.

O Projeto do Trabalho de Participação Comunitária do Programa Habitar Brasil BID – Região Chico Mendes foi elaborado pela Assistente Social que atuava na Região Chico Mendes (no caso, a autora do presente estudo), com a colaboração direta de Assistente Social da CAIXA, em tempo exíguo, considerando prazos institucionais e enfrentando dificuldades operacionais de todas as ordens, devido à limitada capacidade político/ institucional de atender as exigências do Programa, em cada fase de elegibilidade, conforme descrito na seção anterior. Estes documentos indicavam passo a passo como os projetos devem ser elaborados pela equipe técnica dos municípios, com uma série de exigências quanto à apresentação de dados dominiais (levantamento da situação jurídica da área de intervenção, proposta de regularização fundiária), urbanísticos e de engenharia, ambientais, sociais e econômico - financeiros.

A construção do Projeto Social aconteceu concomitante à execução das ações do 1º levantamento sócio-espacial da área para construção do diagnóstico (1998), ao desenvolvimento do Programa Habitar Brasil e das ações de interpretação do Projeto na área, todas sob a responsabilidade da diminuta equipe de profissionais da extinta Divisão de Ação Comunitária, do Departamento de Desenvolvimento Social, ligado à Secretaria Municipal de Saúde e Desenvolvimento Social. A prioridade foi a adequação da realidade às exigências dos critérios de elegibilidade do Programa para a habilitação aos recursos.

Para a identificação do Projeto de Urbanização, Habitação e Desenvolvimento Comunitário da Região Chico Mendes foi feita a caracterização da área e das comunidades, iniciando pela contextualização do município de Florianópolis, extraídas as informações do Plano Municipal de Assistência Social de Florianópolis – 2000 a 2001 e do Perfil Sócio - econômico de

Áreas Carentes realizado pelo Instituto de Planejamento Urbano de Florianópolis (IPUF) e Secretaria de Saúde e Desenvolvimento Social em 1993, com destaque para os dados da Região do Continente, que à época tinha 18 áreas de interesse social, dentre elas as comunidades da Região Chico Mendes.

Segundo o Projeto Social, discorrendo sobre as dificuldades da Região Continental:

O processo de ocupação irregular e caótico, determinado pela espontaneidade em que ocorreu a formação das comunidades, aponta para a necessidade de uma readequação do desenho urbanístico que melhor defina o traçado do sistema viário, assim como o posicionamento e o tamanho dos lotes, permitindo uma melhor racionalidade na ocupação do espaço. Neste caso, para aquelas comunidades que já possuem infraestrutura implantada, haverá necessidade de promover uma adequação desta ao novo ordenamento (FLORIANÓPOLIS, 2001, p. 16).

Na parte relativa à caracterização da Região Chico Mendes, foi realizado esforço para reproduzir o movimento comunitário em relação às demandas sociais e urbanas, apresentando histórico das comunidades e registrando as formas de organização predominante:

A organização comunitária formal das áreas da amostra está pautada na constituição formal através de Associações de Moradores, regidas por estatuto próprio, com forma hierarquizada de composição, com tempo de mandato de cada diretoria de dois anos [...] O movimento predominante da Associação foi reivindicatório, especialmente em relação às questões ligadas às melhorias e infra – estrutura e à permanência na área (FLORIANÓPOLIS, 2001, p. 16).

Foram apresentados os trabalhos sociais desenvolvidos na área pelas entidades não governamentais e pelo Poder Público em todas as esferas, sendo que o destaque ficou por conta da hegemonia do trabalho social desenvolvido pelas ONG's nas diversas áreas. Há o registro fotográfico da Região nesse período, ilustrando a dinâmica comunitária (reuniões, encontros, cenas do cotidiano, atividades sociais), como também os equipamentos comunitários governamentais e não governamentais. No trecho abaixo é enfatizada a precária estrutura da Região e seu entorno quanto à existência de equipamentos sociais:

Basicamente todas as comunidades do entorno possuem equipamento comunitário próprio (Centro Comunitário), mas todos com problemas de infra – estrutura e dimensão inadequada à demanda, bem como dificuldades de gerenciamento de atividades compatíveis com as necessidades locais. Evidencia-se, portanto, que os recursos comunitários do entorno são insuficientes para atender às diversas necessidades da região como um todo: as comunidades da amostra, pelo número de habitantes e complexidade de problemas, necessitam de equipamentos comunitários

próprios, específicos à sua realidade, a serem implantados pelo Projeto, como creche, Unidade de Saúde e Centros Comunitários (FLORIANÓPOLIS, 2001, p. 35).

O diagnóstico da Região é apresentado a partir dos dados do cadastro sócio-econômico e físico de 1998, realizado nas três comunidades, “com o objetivo de conhecer a realidade e compor um perfil sistematizado da população, das condições em que vivem, para o estabelecimento de políticas abrangentes na questão da regularização fundiária, urbanização e desenvolvimento integral” (FLORIANÓPOLIS, 2001, p. 36). Os dados, gráficos e tabelas, foram agrupados pelos seguintes indicadores sociais: - *Composição familiar e faixa etária*, - *procedência das famílias*, - *situação de trabalho e rendimentos*, - *educação*, - *habitação* (foram exibidas fotos das situações de precariedade e risco habitacional) e *situação da mulher e perfil produtivo da área*⁴⁵.

Os dados apresentados na Região da Amostra permitem diagnosticar uma conjuntura local precária, em que a população luta para sobreviver; sobreviver às doenças; à insuficiência da alimentação; à deficiência das moradias; ao baixíssimo poder aquisitivo; às grandes chuvas; à ameaça do tráfico; ao trabalho incerto, etc (FLORIANÓPOLIS, 2001, p. 59).

O item *justificativa do Projeto* está fortemente ancorado nas condições da área: “A área que detém a maior concentração das famílias em situação de pobreza, precariedades de infra – estrutura urbana, incremento de problemas sociais e também com áreas de risco” (FLORIANÓPOLIS, 2001, p. 64) e no conjunto das ações sociais desenvolvidas na Região, com enfoque para intervenções comunitárias como o Programa PROSANEAR e a remoção das famílias da via expressa.

O ponto central que fundamentou a justificativa do Projeto, foi a experiência, em desenvolvimento, do Programa Habitar Brasil (PHB) na Região e a descrição dos procedimentos junto à população para angariar a participação e adesão aos Programas Habitar Brasil e Habitar Brasil BIB, com anexos comprobatórios de reuniões comunitárias e Assembléias.

⁴⁵ Em 1999 foi realizado um levantamento do Perfil Produtivo da Região do Monte Cristo por iniciativa do Projeto Centros de Profissionalização Popular (CPP) através do Curso de Formação de Agentes Comunitários de Apoio a Empreendimentos Produtivos. O levantamento de dados foi através de pesquisa por acessibilidade e amostragem (FLORIANÓPOLIS, 2001, p. 63).

Foram realizadas inúmeras reuniões, a princípio com as Associações de Moradores e grupos organizados, quando se discutiram exaustivamente as propostas de intervenção na área. Por decisão do grupo, foram marcadas Assembléias Gerais Comunitárias para ampliar a discussão e decidir sobre a utilização de áreas comunitárias. Na Assembléia com os moradores das Comunidades Chico Mendes e Nossa Senhora da Glória, após intensivos questionamentos dos moradores, o Projeto proposto pela Prefeitura (Habitar Brasil e Habitar Brasil BID) teve aceitação unânime dos presentes (FLORIANÓPOLIS, 2001, p. 68).

Na continuidade das observações do item *justificativa*, a participação comunitária é abordada como “ferramenta de gestão”, imprescindível para o desenvolvimento do Projeto, com a tônica nas parcerias entre a população e a Prefeitura para solucionar os problemas e na coleta de subsídios da população para aprimorar o Projeto:

A participação comunitária como premissa básica na deliberação, execução e avaliação de programas e projetos comunitários será também a tônica do desenvolvimento do Programa Habitar Brasil BID, seguindo os procedimentos técnicos até então adotados, constantes de **reuniões comunitárias, assembléias gerais de moradores e formação de comissões temáticas**. Esta participação prevista em todas as etapas é fundamental para viabilizar, não só a execução dos projetos de caráter urbanístico, mas também viabilizar ações que possibilitem a melhoria da qualidade de vida da população, dada a complexidade dos problemas sociais nesta área, tornando a população parceira na solução dos problemas. É importante informar que **a comunidade vem participando decisivamente da elaboração do Projeto, uma vez que foram colhidos subsídios nas reuniões comunitárias** de habitação, Comissão de Meio Ambiente, Conselho Local de Saúde e nas Comissões Temáticas. Entretanto, dada a abrangência da intervenção prevista pelo Projeto, os mecanismos de participação deverão ser aprimorados (FLORIANÓPOLIS, 2001, p. 76).

Na seqüência, é apresentado o Objetivo Geral do Projeto de Participação Comunitária e Desenvolvimento Social: *“Fortalecer a organização comunitária desenvolvendo ações que possibilitem a participação efetiva dos moradores nos projetos desenvolvidos na área, nas etapas de planejamento, implantação, acompanhamento e avaliação, construindo desta forma o exercício da gestão democrática”* (FLORIANÓPOLIS, 2001. p 78).

Ainda sobre a participação comunitária, no item relativo à *Implementação do Projeto*, é considerado fundamental que se defina “uma política clara de participação popular que acompanhe todo e qualquer projeto social. Desta forma, além de contribuir para a construção de uma democracia de base, estaremos conferindo maior substância e credibilidade a estes projetos” (FLORIANÓPOLIS, 2001. p 78).

A respeito da participação da população é descrito no Projeto Social que “o êxito de um projeto de urbanização depende, em grande parte, do envolvimento dos interessados, não

apenas para consentir com as propostas oficiais, mas para a participação ativa, consciente e propositiva” (FLORIANÓPOLIS, 2001 p. 80).

O Projeto Social metodologicamente foi estruturado e descrito em 03 etapas, relacionadas diretamente ao desenvolvimento das obras:

1ª Etapa - Planejamento das ações (pré – execução das obras)

2ª Etapa - Implantação das ações (execução das obras)

3ª Etapa – Acompanhamento das ações (pós-execução das obras)

Sobre a etapa de Planejamento das Ações, o Projeto Social entende-o como “substrato de todo o processo, alicerçado em bases democráticas e participativas” (FLORIANÓPOLIS, 2001.p. 83), devendo culminar com a adesão do Projeto, tanto no nível coletivo, quanto individual, em seus aspectos conceituais e interferências no cotidiano das famílias.

É aludido que esta etapa do trabalho estava praticamente concluída na Região, considerando o “amplo processo de envolvimento comunitário, discussão, interpretação e organização comunitária em razão da discussão para a configuração do projeto” (FLORIANÓPOLIS, 2001. p. 83).

Abaixo as ações definidas para esta etapa do Projeto:

- Reuniões com equipe multidisciplinar da UEM para o planejamento das atividades;
- Identificação de lideranças comunitárias e as organizações formais e informais existentes na área;
- Contato com Entidades Representativas da comunidade para a elaboração do diagnóstico;
- Realização do levantamento sócio – econômico da população beneficiária;
- Caracterização e identificação dos equipamentos e serviços comunitários necessários;
- Encontros comunitários para o retorno dos dados da realidade social pesquisados e avaliação do diagnóstico elaborado;
- Reuniões com as Entidades Representativas da área de intervenção para a adesão ao projeto e priorização dos equipamentos comunitários;

- Assembléias comunitárias para a apresentação e discussão do projeto físico e planilha de custos do empreendimento e criação de Comissões Temáticas;
- Visitas domiciliares para o esclarecimento sobre o projeto habitacional;
- Reuniões comunitárias para o esclarecimento das Leis e Resoluções do Fundo Municipal de Integração Social que regulam a transferência e financiamento de unidades habitacionais à população de baixa renda, a fim de coletar assinatura do Termo de Adesão;
- Participação da equipe multidisciplinar nas reuniões do Fundo Municipal de Integração Social;
- Pesquisa sobre a capacidade de pagamento dos encargos decorrentes da implantação do projeto pelas famílias da Região da Amostra.

Na etapa de execução do Projeto são distinguidas três linhas básicas de atuação que norteiam a execução do Projeto de Participação Comunitária e Desenvolvimento Social, quais sejam: *Mobilização e Organização Comunitária*, *Educação Sanitária e Ambiental* e *Capacitação Profissional e Geração de Renda*, cada qual com objetivos próprios e ações específicas, gerando um cronograma de execução das ações, uma composição de custos e um cronograma de desembolso físico-financeiro.

O detalhamento do presente estudo está localizado nas ações do eixo *Mobilização e Organização Comunitária*, que tem como *objetivo*: “Desenvolver ações voltadas à mobilização e organização comunitária, através de estímulo à participação efetiva em todas as etapas do Projeto e definição das responsabilidades dos agentes envolvidos” (FLORIANÓPOLIS, 2001, p. 86).

Os *Objetivos Específicos* são:

- ✓ Aprofundar a caracterização das comunidades;
- ✓ Preparar as famílias a serem removidas para os alojamentos provisórios e novas moradias;
- ✓ Fortalecer as parcerias com outras instituições presentes na área;
- ✓ Articular parcerias com outras instituições do município;
- ✓ Fortalecer e ampliar as Comissões temáticas;
- ✓ Capacitar as lideranças locais para que ampliem os conhecimentos sobre os direitos de cidadania e gestão participativa, para melhor representarem os interesses coletivos das comunidades;

- ✓ Criar mecanismos para o surgimento de novas lideranças e novas formas associativas;
- ✓ Contribuir para o fortalecimento das Associações de Moradores locais como Entidades Representativas das comunidades beneficiárias, através do exercício contínuo de participação nas resoluções das demandas surgidas no decorrer do processo de implementação do Projeto;
- ✓ Reforçar o sentimento de identidade das comunidades beneficiárias, bem como de auto – estima gregária;
- ✓ Promover ações voltadas à equidade de gênero;
- ✓ Possibilitar alternativas para o acesso de alfabetização aos jovens e adultos;
- ✓ Descentralizar serviços de assistência social e oportunizar acesso à informação sobre direitos sociais;
- ✓ Promover ações de apoio sócio – familiar e prevenção de riscos sociais.

Tais Objetivos Específicos se traduziram nas seguintes *ações planejadas* para o eixo Mobilização e Organização Comunitária:

- Realização de visitas, estudos e cadastramento das famílias residentes na área;
- Realização de reuniões, dinâmicas de grupo, peças teatrais e outras ações de caráter educativo, relativo às normas de convivência, planejamento financeiro para os novos encargos, destinação de lixo, higiene, mudança de hábitos, etc;
- Programação de uma estrutura de apoio e estratégias para a transferência das famílias para as novas habitações;
- Reuniões com instituições presentes na área;
- Formulação de parcerias com outras organizações com potencialidades para agregar valor ao Projeto (SINE, SENAC, SESI, e outras);
- Encontros periódicos das Comissões Temáticas da habitação, espaços comunitários, execução de obras, da terra e de financiamento;
- Reuniões periódicas para interface entre UEM, comunidades e comissões;
- Organização de cursos e encontros para lideranças comunitárias;
- Realização de encontros e reuniões comunitárias de acordo com as demandas identificadas, estimulando a participação efetiva de um número maior de comunitários e a formação de grupos por demandas;
- Promoção de cursos para o gerenciamento das atividades da Associação de moradores;

- Atividades comunitárias de resgate das origens culturais das comunidades, respeitando as procedências, valores, crenças e costumes;
- Criação de Boletim Informativo Comunitário para a integração da Região;
- Reuniões, encontros com as mulheres da Região para a discussão do Projeto do Centro de Referência da Mulher;
- Criar grupo representativo de mulheres para desenvolver o Projeto do Centro de Referência, assessorado por profissionais;
- Estudo sociológico da mulher da Região, buscando considerar as implicações sociais, econômicas, raciais, e outras;
- Articulação com setores governamentais e não governamentais para adesão e estruturação do Projeto do Centro de Referência da Mulher;
- Articulação com a Secretaria Municipal de Educação para intensificar e ampliar cursos de alfabetização de jovens e adultos;
- Implantar o Projeto Mulher Cidadã (alfabetização alternativa para mulheres);
- Criação de um Plantão Social que sirva de referência para orientação e que possibilite acesso da população aos serviços existentes no município;
- Implantação de um programa de dinamização dos equipamentos comunitários com atividades para crianças, adolescentes e adultos em ação articulada e programas com setores da Prefeitura, Entidades Comunitárias e outras atuantes na área e no município;
- Implantação de oficinas de arte, em parceria com a Fundação Franklin Cascaes e outros órgãos afins, dimensionando as ações preferencialmente às crianças e adolescentes com atividades de musicalização, papel artesanal, dança, pintura, escultura em argila, arte folclórica, confecção de brinquedos, e outras;
- Desenvolvimento de atividades esportivas em parceria com a Fundação Municipal de Esportes, tais como, Escolinha de Futebol, voleibol, atletismo, organização de campeonatos e atividades de lazer, proporcionado espaço lúdico e criativo;
- Realização de ações em parceria com Conselhos (Assistência Social, Criança e Adolescente, Saúde, Drogas e Entorpecentes, Mulher, Educação, Idoso, Trabalho e Emprego) e demais instituições presentes na área para a promoção de ações conjuntas que visem à inclusão social da população.

A duração do Projeto Social era de 43 meses, conforme *Cronograma de Execução* que apresenta a distribuição das ações planejadas nas diversas etapas, as quais foram reprogramadas no decorrer do Projeto, como verificaremos no próximo item (Tabela 2).

Foram destacados também no Projeto os *indicadores de avaliação* nas várias etapas e por macro-ações. “É importante que se introduzam mecanismos de devolução à população das informações que se lhes retira. Afinal são os beneficiários os reais interessados, na efetividade do Projeto” (FLORIANÓPOLIS, 2001 p. 100).

Na seção sobre os *custos do Projeto Social*, foi demonstrado como seria aplicado o valor total de R\$ 489.312,90, distribuídos da seguinte forma: Mobilização e Organização comunitárias: R\$ 219.329,00; Educação Sanitária e Ambiental: R\$ 179.451,00; Capacitação Profissional e Geração de Renda: R\$ 90.532,00(FLORIANÓPOLIS, 1999, p. 5).

No item relativo à *capacidade técnica* da Prefeitura Municipal de Florianópolis de “formular e acompanhar a execução de projetos na área social, contemplando a participação comunitária, na perspectiva de desenvolvimento social integral” (FLORIANÓPOLIS, 2001, p. 112), ressaltada a necessidade de maior investimento na qualificação da equipe, tendo em vista as novas atribuições que os projetos impõem, bem como definido que a viabilização do Projeto Social ocorreria através de Empresa de Consultoria para a área Social, ficando a Prefeitura com a incumbência de disponibilizar o Profissional para a coordenação do Projeto, conforme previsto no Manual de Orientações do Programa:

Em caso de terceirização dos serviços, a UEM/ UEE não ficará dispensada da obrigatoriedade de ter em seu quadro Responsável Técnico pela coordenação e acompanhamento do projeto com necessária formação em Serviço Social, Sociologia, Psicologia ou Pedagogia, e experiência comprovada na área do desenvolvimento comunitário, em programas de habitação, saneamento e desenvolvimento urbano. [...] A empresa contratada, se terceirizada a execução dos serviços, deverá ter entre suas finalidades o trabalho social junto a comunidades de baixa renda, comprovar capacidade técnica e condições para disponibilizar profissionais com formação em Serviço Social, Sociologia, Psicologia ou Pedagogia (FLORIANÓPOLIS, 1999).

Somente em junho de 2006, foi contratada a Empresa de Consultoria para a área social, a qual deveria estar atuando desde 2000, anterior à execução das obras, gerando reprogramação do Projeto Social, sendo que, até então, o trabalho social foi desenvolvido pela equipe técnica da Prefeitura, com priorização das ações relacionadas ao remanejamento das famílias. Além das atividades e eventos previstos, a Empresa contratada deve disponibilizar 03

assistentes sociais e 01 sociólogo, para atuar na Macroação Mobilização e Organização Comunitária – MOC e outros 02 profissionais para atuar na Macroação Educação Sanitária e Ambiental.

Temas da próxima seção que aborda as reprogramações do Projeto Social, já ilustrada com as informações contidas nos Relatórios Trimestrais do Projeto.

2.4 AS REPROGRAMAÇÕES DO PROJETO SOCIAL – “a saga do social”

O Projeto Integrado de Urbanização, Habitação e Desenvolvimento Social previa a implantação e conclusão das atividades no período de 43 meses, sendo 12 meses após o término das obras, a contar do ano de 2000; no entanto, vários fatores interferiram no cumprimento dos prazos, gerando a necessidade da realização de reprogramações do cronograma de atividades. Para a efetivação das ações do Projeto, conforme já mencionado, foi necessária a previsão de contratação de Empresa de Consultoria na área social, devido às limitações da capacidade técnica da Prefeitura.

Desde sua implantação, em junho de 2000, o Projeto Social foi objeto de reprogramação nos anos de 2001, 2003 e 2007, o que consistiu em alteração/ adequações do cronograma de atividades, motivadas preferencialmente pelo atraso na contratação da equipe de Consultoria (anexo o primeiro cronograma físico – financeiro do Projeto Social - anexo n). O déficit de tempo estabelecido entre a contratação da Consultoria Social e o desenvolvimento das obras repercutiu na condição idealizada do desenvolvimento das ações do Projeto. As ações sociais nesse período evidenciaram a prevalência no remanejamento das famílias, como a operação logística principal do Projeto Social, considerando que o reduzido efetivo técnico da Prefeitura não dispunha de condições de extrapolar outras ações que não as relacionadas a transferir famílias para os abrigos e remanejá-las para a casa nova e, ainda dentro de uma abordagem limitada, com prevalência de procedimentos burocráticos administrativos (negociações, contratos) e emergenciais (conflitos, violência, conservação de obras).

A reprogramação realizada em 2001, aludia à necessidade de ajustes no cronograma de execução de atividades para compatibilizá-lo com o cronograma de intervenção física, devido a atrasos no desenvolvimento da primeira etapa do trabalho social, qual seja, o planejamento das

ações – pré-execução das obras, como as pendências no processo de cadastramento e na adesão das famílias ao Projeto, bem como na licitação das obras, anteriormente previstas para outubro de 2000. Ainda nesse período, não haviam culminado os procedimentos relativos ao cadastramento da área, apresentando informações preliminares. Quanto ao processo de adesão ao Projeto, é registrado o atingimento do percentual de 80,26% sobre o total das famílias, o que garantia a legitimidade da proposta, segundo os critérios de elegibilidade do Programa, após a intensificação das abordagens domiciliares às famílias por técnicos sociais e de obras (FLORIANÓPOLIS, OUTUBRO 2001). A demora em atingir o percentual de adesão mobilizou os interesses dos gestores que cobravam da equipe técnica agilidade e resultados; foi um período extenuante de fazer e refazer listas com a situação de cada setor das comunidades em relação à adesão, construir estratégias, contagens e visitas domiciliares para se alcançar o número necessário de adesão. O cronograma do Trabalho de Participação Comunitária para as etapas de execução e pós – execução ficou em 33 meses, com término previsto para fevereiro de 2004.

Nesta reprogramação das atividades, o objetivo era a sincronia entre as intervenções física e social, com destaque para as seguintes alterações na macroação de mobilização e organização comunitária: - inclusão no cronograma dos procedimentos relativos ao remanejamento das famílias; correção do tempo de instalação do escritório local na Comunidade Chico Mendes; destaque para a ação “Palestra” no âmbito das ações de mobilização e organização comunitária, uma vez que estava diluída em outras atividades; compactação de uma oficina de arte. Cada reprogramação define uma nova composição de custos do Projeto.

No Relatório do 3º Trimestre de 2001 é relatado este movimento de readequação do Projeto Social em razão das obras e feito referência às ações que não foram implementadas no período. Já foi detectado o prejuízo causado a famílias e população em geral, pela falta da Consultoria.

Problemas relacionados ao atraso na conclusão dos abrigos, ao início do remanejamento e à não contratação da Empresa de Consultoria demandam “a necessidade de adequar o cronograma de atividades e de desembolso para a equivalência integral das ações sociais com as obras físicas”. “As lideranças e moradores reconhecem o esforço da prefeitura no desenvolvimento do projeto que terá o incremento e maior qualificação de suas ações com a ampliação da equipe de trabalho”. As alterações e revisões dos cronogramas de execução e custos do Projeto Social demandaram a reprogramação das atividades, adequando o cronograma de obras em razão dos novos prazos. Para estas atividades os técnicos se ressentiram de consultoria específica, bem como para a elaboração do Termo de Referência da área social; Não foram implementados no período: - Encontros e trabalhos educativos com as famílias; definição de estrutura de

apoio para transferência de famílias; encontros com comissões temáticas; reuniões de interface UEM/ Comunidade/ Comissões; curso para lideranças comunitárias que sofreram alteração de prazos e aguardam a Consultoria. (FLORIANÓPOLIS, 3º TRIMESTRE 2001).

Os Relatórios Trimestrais de 2002 dão conta das ações previstas no Projeto Social e não realizadas, devido à não contratação da Consultoria, e destacam as ações desenvolvidas às expensas do comprometimento da equipe da Prefeitura. Exemplificado nos trechos dos Relatórios Trimestrais, o acompanhamento das ações realizadas e não realizadas no período, em relação ao previsto pelo Projeto Social. É desanimador acompanhar este descompasso e perceber que muitas das ações desenvolvidas somente em 2006 poderiam estar em andamento desde 2001, com ênfase para aquelas dirigidas às famílias, e a ampliação da participação comunitária, em decorrência de um conjunto de fatores, dos quais se sobressai o descompromisso do Gestor Municipal na agilização da contratação e a falta de efetivo acompanhamento e cobrança da Prefeitura pelos demais órgãos, em especial a CAIXA, para a solução dos impasses.

Encontros e trabalhos educativos com as famílias; reuniões preparatórias de acompanhamento técnico para remanejamento; remanejamento para unidades definitivas – **Justificativa:** - “Atividades em sintonia com o andamento das obras, estando o remanejamento das primeiras famílias previsto para abril 02. O atraso da conclusão dos abrigos se deve à pendência de instalação de água e luz, já equacionada”.
-Boletim Informativo Comunitário – Justificativa: - “Em processo de revisão o segundo número do Boletim Informativo – “Nosso Jornal” para publicação em abril 02”.
-Discussão do Centro de Referência da Mulher; Articulação para implantação de cursos de alfabetização; Oficinas de arte; Assembléias Comunitárias; Curso para lideranças; - **Justificativa:** - “O desenvolvimento destas atividades requerem o aporte da Empresa de Consultoria com o incremento de pessoal e suporte metodológico”.
Encontros periódicos com as Comissões Temáticas_ Justificativa- “A situação das Comissões será consolidada com as reuniões com as famílias e com as assembléias”.
Ações de acompanhamento das ações: Discussão com a comunidade sobre regras de uso e ocupação de novos ambientes – **justificativa** – “Serão intensificadas quando da entrega das primeiras unidades habitacionais e terão prosseguimento até o final do projeto, conforme previsto no cronograma”.
-Regularização da documentação – “A ser intensificada com o processo de remanejamento das famílias e prosseguindo até o final do projeto”.
-Criação do Fundo Social Comunitário – “Esta ação será realinhada para o período anterior ao final da execução das obras, quando as questões de regularização fundiária e a carteira habitacional deverão estar em consolidação”.
-Assessoria para gestão do Fundo Social Comunitário – Realinhada para o período de pós-ocupação (FLORIANÓPOLIS, 1º TRIMESTRE 2002).

A equipe da Prefeitura tem concentrado suas ações relacionadas ao remanejamento das famílias que demandam os seguintes procedimentos:- estudo e análise dos dados sócio - econômicos; abordagens sociais; elaboração de pareceres sociais, agendamento de mudanças; reuniões com famílias transferidas para os abrigos; reuniões com as famílias para preparação para o retorno à unidade definitiva; produção de materiais

informativos; visitas domiciliares para orientação e verificação de documentos para assinatura de contrato; plantão social; estudos encaminhamentos de casos sociais”; reuniões com representantes comunitários; reuniões da equipe técnica; da comissão de negociação; informações, esclarecimento e orientações sobre o projeto(FLORIANÓPOLIS, 3º TRIMESTRE 2002).

No início do ano de 2003 é relatada a expectativa pela contratação da Empresa de Consultoria e dado destaque às ações desenvolvidas pela Prefeitura que, assim, garante a “sustentabilidade da intervenção”; igualmente, é feito referência à defasagem do Projeto no alcance de ações coletivas e educativas, fato que perdurou durante todo o Projeto:

Em defasagem de realização ações que privilegiem a atuação coletiva com as famílias, organização e fortalecimento da representação comunitária, com ênfase na organização e apropriação pelas famílias e comunidades em geral das transformações derivadas das intervenções do projeto, tais como: Cursos para lideranças, cursos de gerenciamento para Associações de Moradores, Assembléias Comunitárias, Palestras, atividades culturais, esportivas e artísticas que impactem a relação da população com os novos paradigmas de habitabilidade (FLORIANÓPOLIS, 1º TRIMESTRE 2003).

Em 2003, foi realizada nova reprogramação do Projeto Social, cuja justificativa estava ancorada nas dificuldades relativas à estruturação de Órgão Gestor Municipal para o gerenciamento de projetos deste porte na área social e de habitação. Mesmo tendo sido criada em 2001, a Secretaria Municipal de Habitação, Trabalho e Desenvolvimento Social (SMCAIFDS) não acompanhou as demandas do projeto, tanto no âmbito burocrático, quanto comunitário (FLORIANÓPOLIS, 2003a).

Também foram citadas como justificativa para a necessidade da reprogramação a burocratização dos procedimentos para a contratação dos serviços da Consultoria no apoio à coordenação do Projeto Social, implicando a atuação simultânea da reduzida equipe técnica da Prefeitura nas ações de planejamento e execução, assim como a complexidade da rotina de campo, impondo desafios à equipe técnica, executora e gerencial (FLORIANÓPOLIS, 2003a). A equipe técnica tinha como principal desafio atuar nas questões burocráticas de elaboração de relatórios diversos para atender as exigências do Programa e executar as ações relacionadas ao remanejamento e mediar, quase protagonizar, a relação Prefeitura e comunidade; literalmente tinha que manejar ao mesmo tempo a “caneta” e a “enxada”, o que impunha limites e desgastes de toda ordem. O Relatório do 2º Trimestre de 2003 aborda estas questões:

Concluída reprogramação do Projeto Social em junho, que levou em consideração:- levantamento das necessidades de apoio estrutural e técnico; avaliação, reordenamento e redimensionamento das ações; readequação do cronograma físico – financeiro; atualização do quadro de técnicos envolvidos no Projeto de acordo com suas atribuições; reformulação do Termo de Referência (FLORIANÓPOLIS, 2º TRIMESTRE 2003).

Dentre as ações para adequação a esta realidade, houve redimensionamento da equipe da Prefeitura, agregando novos profissionais, por meio da contratação de quatro técnicos, sendo 02 Assistentes Sociais para atuarem no Prédio Chico Mendes e 02 Engenheiros Civis para acompanhamento e fiscalização das obras e criados Grupos Executivos de Trabalho para o gerenciamento e operacionalização do Projeto Integrado, quais sejam: Grupo Executivo do Projeto Social, Grupo Executivo de Remanejamento, Grupo Executivo de Obras e Grupo Executivo de Regularização Fundiária/ Carteira Habitacional. “Esta nova configuração busca facilitar o fluxo de comunicação e articulação entre vários setores e níveis decisórios, proporcionando maior resolutividade nos procedimentos” (FLORIANÓPOLIS, 2003a).

No documento da reprogramação, foi avaliado o desempenho das ações constantes da *Etapa de Planejamento das Ações (pré-execução das obras)*, “cumpridas parcialmente com execução de técnicos da Prefeitura Municipal de Florianópolis” (FLORIANÓPOLIS, 2003a), com a realização de: assembléias comunitárias, atendimentos individuais, visitas domiciliares, plantão e atendimento social, recadastramento da área e coleta das assinaturas do Termo de Adesão. Não há menção no documento da reprogramação sobre a qualidade da participação nesta fase anterior ao desenvolvimento das obras, que, na verdade, se estendeu ao período da execução das obras, o que será objeto de análise da seção 3 do trabalho.

Igualmente, necessitavam ainda serem realizadas as seguintes ações: apresentação das pendências à CAIXA; apresentação dos resultados do recadastramento à população, reuniões comunitárias para o esclarecimento das Leis e Resoluções do Fundo Municipal de Integração Social que regulam a transferência e financiamento de unidades habitacionais à população (FLORIANÓPOLIS, 2003a).

Quanto à Etapa de Implementação das Ações, especificamente com respeito à *Mobilização e Organização Comunitária*, foram redesenhados os objetivos específicos e as ações, a partir da concepção original, adequando-os à realidade em curso e aos prazos.

Abaixo tem - se as principais alterações realizadas quanto aos objetivos e às ações, havendo destaque para ampliar o conteúdo em relação ao processo de remanejamento das famílias, ação pouco detalhada na versão original do Projeto, e que se revelou como um campo específico para a composição de metodologia de atuação (a falta de experiência institucional em projetos com esta característica e a ausência de assessoria técnica para a elaboração do Projeto Social redundaram em fragilidades na área técnica).

Objetivos Específicos:

Ampliados e reforçados, os objetivos relacionados ao processo de remanejamento das famílias são os seguintes:

- Garantir as remoções mapeadas pelo setor urbanístico para a construção de unidades habitacionais, infra – estrutura e equipamentos comunitários, com o mínimo possível de transtorno para os moradores e com agilidade necessária para a liberação de áreas e desenvolvimento das obras;

- Preparar as famílias para o processo de remanejamento, convivência, nos abrigos provisórios, apropriação da moradia definitiva e para os serviços e equipamentos comunitários implantados.

Aglutinadas em um único objetivo, considerações a respeito da participação e capacitação das entidades representativas e população no projeto:

- Prover lideranças comunitárias existentes com meios adequados de gestão e direitos sociais, visando ao fortalecimento das associações e entidades representativas da comunidade, bem como estimulando o surgimento de outras.

Acrescentados:

- Manter canais de comunicação permanente entre moradores e Prefeitura, com atendimento sócio-habitacional;

- Encaminhar para projetos de atendimento de assistência social, famílias e/ou moradores que se encontrem em situações de riscos pessoal, social ou em eminência deles.

Quanto às ações, estas foram readequadas, havendo priorização para o detalhamento de ações relacionadas ao remanejamento das famílias, agrupamento de ações, especialmente as referentes à organização comunitária e atualização de algumas em razão do tempo decorrido do

planejamento, ficando com a seguinte versão, com observações em relação ao planejamento inicial, também ilustrada na Tabela 2:

-Processo de remanejamento de famílias para os abrigos transitórios com acompanhamento social e apoio a elas desde a fase inicial até a saída do local e recepção nos abrigos transitórios, quando inicia outro processo (voltado para o acompanhamento social nos abrigos), por meio do Projeto “Caminho de Casa”. (versão inédita, com detalhamento do processo de remanejamento).

- Projeto “Caminho de Casa” – Realização de trabalho sócio - educativo nos abrigos transitórios junto às famílias a serem removidas para unidades habitacionais definitivas, através de reuniões, dinâmicas de grupo, e outras ações de caráter educativo, relativo às normas de convivência, planejamento financeiro para os novos encargos, destinação de lixo, higiene, mudanças de hábitos, entre outros. (versão inédita, com detalhamento do processo de remanejamento).

- Reuniões com instituições presentes na área e articulação com entidades parceiras. (versão original).

- Assessoria e acompanhamento às comissões temáticas e grupos comunitários. (versão agrupada de ações relacionadas à organização comunitária)

- Reuniões periódicas para interface entre os grupos executivos (social, remanejamento, obras e regularização fundiária), comunidades e comissões. (versão atualizada do modelo de gerenciamento do Projeto)

- Cursos e encontros (palestras) para lideranças comunitárias (para gerenciamento das atividades da Associação de Moradores). (versão agrupada de ações relacionadas à capacitação de lideranças).

-Atividades comunitárias de resgate das origens culturais, respeitando as procedências, valores, crenças, costumes. (versão original)

- Publicação de mais 04 edições do Boletim Informativo “Nosso Jornal”. (versão atualizada do desempenho da ação que previu originalmente a criação do Boletim)

- Elaboração, implantação e estruturação do “Centro de Referência da Mulher”, a partir da discussão com mulheres da região, bem como com setores governamentais e não governamentais. (versão agrupada das ações relacionadas à implantação do “Centro”)

- *Estudo sociológico da mulher na região, considerando as implicações sociais, econômicas, raciais.* (versão original)

- *Ampliação do Programa de Educação de Jovens e Adultos.* (versão atualizada do planejamento original de implantação desta ação, em curso na comunidade).

- *Implementação do Plantão Sócio - habitacional nos escritórios locais de referência para informações quanto ao projeto urbanístico e social e serviços existentes no município.* (versão atualizada quanto ao atendimento sócio – habitacional)

- *Articulação com setores da Gerência de Assistência Social da PMF e demais instituições presentes na área, responsáveis pela execução de políticas: Assistência Social, Criança e Adolescente, Idoso para que viabilizem atendimentos específicos e que promovam ações que visem à inclusão social da população.* (versão atualizada do contexto das políticas públicas e da Gestão Governamental, especialmente da Assistência Social).

- *Dinamização dos equipamentos comunitários com atividades sócio – educativas/preventivas para crianças, adolescentes e adultos em ação articulada e programada com entidades comunitárias, atuantes na área e no município* (versão original).

- *Oficinas de arte, com atendimento prioritário a crianças e adolescentes (atividade de musicalização, papel artesanal, dança, pintura, escultura em argila, arte folclórica, confecção de brinquedo e outros).* (versão original)

- *Atividades e eventos esportivos.* (versão original)

Foi suprimida da relação das atividades a ação que previa a “*implantação do Projeto Mulher Cidadã (alfabetização alternativa para mulheres)*” que estava sendo desenvolvido na época de elaboração do Projeto Social, por iniciativa de voluntários, conseguindo relativo êxito com a alfabetização de algumas mulheres e formação de um coral; entretanto, não teve seqüência e a demanda da mulher e sua alfabetização foram incorporadas por outras ações.

Neste documento da reprogramação, também constou o *Planejamento Operativo das Ações*, cada qual com seu objetivo e detalhamento da metodologia de execução, com descrição do público - alvo, meta, período de execução, local, responsável e parte específica sobre o monitoramento e avaliação do desempenho da ação, com detalhamento dos indicadores, meios de verificação e produto gerado.

Entretanto, no que pese este esforço, no Relatório do 4º trimestre de 2003, é feita a seguinte avaliação das condições de execução do Projeto:

[...] inviabilidade de ações de acordo com o previsto na reprogramação do Projeto Social, tendo em vista a não contratação dos serviços de apoio e consultoria e a sobrecarga de trabalho aos técnicos da área social. Ações em defasagem:- Ações que privilegiem a atuação coletiva com famílias, organizações e representações comunitárias, mobilização ou reativação dos encontros das comissões temáticas locais, procedimentos de avaliação e monitoramento “in loco” com famílias, grupos e representações. Continua comprometida a realização de assembleias comunitárias e mobilização das comissões locais para discussão e tomada de decisões compartilhadas, bem com efetivação da grande parte das atividades previstas nas macroações, que continuam ressentindo-se de maior apoio técnico, estrutural e gerencial e da contratação dos serviços de consultoria para o Projeto Social (FLORIANÓPOLIS, 4º TRIMESTRE 2003).

É incontestável o comprometimento do trabalho social na Região, vinculado à contratação da equipe de Consultoria que sofreu entraves de todas as ordens e que, numa avaliação baseada em motivações empíricas, se deveu, em centralidade, ao descaso governamental com a questão social, considerando que as ações de remanejamento e “inauguração” de obras estavam mantidas, garantindo certa estabilidade (talvez apatia) da organização comunitária.

Em junho de 2004, negociou-se com uma Empresa de Consultoria que teve seu contrato interrompido em 31 de agosto, por motivos financeiros de parte da Empresa, o que se constituiu em episódio que desestimulou a equipe técnica, uma vez em foram realizadas várias atividades para a apropriação pela Empresa da dinâmica do Projeto e iniciadas ações específicas do cronograma não levadas a termo:

Efetivação dos contratos da equipe de apoio e consultoria para a área social com a realização de encontros, reuniões para planejamento e implementação das ações: - reuniões de apresentação dos consultores; encontro de nivelamento técnico entre profissionais do Projeto, técnicos do IGEOF, técnicos da CAIXA, lideranças e equipe de consultores; reuniões de planejamento da equipe de consultoria e técnicos do projeto; visitas às comunidades; reuniões da equipe de consultoria para elaborar planos de ação; visita da equipe aos abrigos provisórios para conhecer e discutir o projeto “Caminho de Casa”. O desenvolvimento do cronograma continua prejudicado, na sua totalidade, apesar da contratação dos serviços de consultoria para as áreas social e do meio ambiente (FLORIANÓPOLIS, 2º TRIMESTRE 2004). Muitas atividades previstas no cronograma, de responsabilidade da equipe de consultoria, não chegaram a ser implantadas, devido aos constantes problemas burocráticos e administrativos ocorridos no desenrolar da contratação dos respectivos profissionais, que culminaram numa interrupção (FLORIANÓPOLIS, 2º TRIMESTRE 2004).

O ano de 2005, pelo que se depreende dos Relatórios Trimestrais, foi dedicado ao processo de reprogramação de obras e serviços e em concomitância com o Projeto Social para a

realização de novo Termo de Referência para a contratação da equipe de consultoria, o qual culminou no 4º Trimestre de 2005: “Conclusão da reprogramação do Projeto de Participação Comunitária e do Termo de Referência para a contratação dos serviços de consultoria, com processo de licitação em andamento” (FLORIANÓPOLIS, 4º TRIMESTRE 2005).

Abaixo, a transcrição dos elementos de justificativa para a contratação da Consultoria, constante do *Termo de Referência para a Contratação de Consultoria para Apoiar a Prefeitura Municipal de Florianópolis na Execução do Projeto Integrado de Urbanização de Assentamento Subnormal – Projeto de Participação Comunitária e Desenvolvimento Social – Região Chico Mendes - no Âmbito do Programa Habitar Brasil BID* (FLORIANÓPOLIS, 2005) analisado pela CAIXA e pelo Ministério das Cidades, com destaque para as ações definidas para execução pela Consultoria (FLORIANÓPOLIS, 2005).

- **Estrutura insuficiente da Secretaria para o gerenciamento e execução do Projeto** – A Secretaria Municipal de Habitação e Saneamento Ambiental conta com equipe técnica reduzida para atender as demandas, seja no âmbito burocrático, como comunitário, visto que a mesma equipe atua simultaneamente no planejamento e na execução de diversas frentes de trabalho, decorrentes das etapas do Projeto Integrado – MOC, ESA e GTR, incluindo as ações sociais de suporte às obras, que absorvem a maior parte dos profissionais e também outras atividades pertinentes à Secretaria.
- **Complexidade e porte do Projeto Integrado** – A complexidade da intervenção social e urbanística, em uma área de ocupação consolidada, com 1041 famílias beneficiárias diretas do Projeto, necessita de aparato institucional e técnico capaz de dar cobertura às inúmeras frentes de trabalho que a atual equipe não consegue responder, seja pelo número de técnicos insuficientes para atender as demandas, como também pela especificidade de conteúdos a serem trabalhados com as famílias, em especial Educação Sanitária e Ambiental.
- **Monitoramento e avaliação do Projeto** – Necessidade de avaliação permanente com a aplicação de instrumentos qualitativos e quantitativos durante a execução das ações, que estudem o padrão de qualidade do Programa e dos projetos

implantados e qualifiquem o desempenho de gestões governamentais e de práticas de participação popular.

- **Tramitação burocrática** – O Contrato impõe uma série de procedimentos administrativos e burocráticos exigidos pelo Programa, como relatórios mensais, trimestrais, atas e registros das atividades de campo, entre outros, que absorvem grande parte da carga horária da equipe, em detrimento das atividades operacionais.
- **Importância do projeto para o município** – Como experiência piloto no município de Florianópolis, os indicadores de resultado devem apontar para a transformação da realidade sócio-econômica das famílias da Região Chico Mendes e poderão servir de parâmetro para outros projetos e intervenções sócio-urbanísticas em áreas degradadas e de interesse social, portanto, a necessidade de investimento na contratação de serviços que qualifiquem e agreguem valor à atual estrutura do município.

As atribuições da empresa/entidade a ser contratada estão relacionadas ao desenvolvimento de atividades previstas no Projeto de Participação Comunitária, referentes às 2ª e 3ª etapas da metodologia (Implementação e Acompanhamento das Ações), com destaque abaixo para as ações do eixo Mobilização e Organização Comunitária:

1. Trabalho sócio-educativo com as famílias beneficiárias dos abrigos provisórios e das novas unidades habitacionais - através de:

- Reuniões com dinâmicas de grupo voltadas à discussão e construção de normas de convivência familiar e em grupo, planejamento financeiro para os novos encargos, entre outras, incluindo a regularização fundiária;
- Oficinas e outras ações de caráter educativo relativas ao significado da moradia e dos serviços implantados, a normas de convivência familiar e em grupo, planejamento financeiro para os novos encargos, manutenção e conservação das benfeitorias, orientação sobre ampliações, entre outras.

2. Fortalecimento de trabalhos integrados e novas parcerias

- Estabelecimento de parcerias com instituições atuantes na área e outras organizações com potencialidades para agregar valor ao Projeto por meio de reuniões e articulações

3. Comissões Temáticas

- Acompanhamento, orientação e monitoramento das comissões temáticas e grupos comunitários vinculados ao Projeto.

4. Instrumentalização de lideranças e interlocutores para a gestão comunitária

- Curso de capacitação:

Módulo I: abrangendo aspectos conceituais como representatividade, grupos, lideranças, comunidade, organização, relações interpessoais, instituições e políticas públicas, entre outros.

Módulo II: abrangendo assuntos como estrutura e funcionamento de associações de moradores, atribuições e papéis dos integrantes.

Módulo III: abrangendo noções de planejamento e monitoramento de ações com a construção de um plano de trabalho para as Associações Comunitárias Chico Mendes, Nossa Senhora da Glória e Novo Horizonte. Ao final deste módulo, as entidades devem estar instrumentalizadas para a elaboração de projetos que as habilitem na obtenção de recursos, mediante a efetivação de convênios com Conselho Municipal de Assistência e outras fontes, dando sustentabilidade à gestão, funcionamento e manutenção dos centros e equipamentos comunitários.

- Capacitação para a criação e administração do Fundo Social Comunitário.
- Monitoramento das atividades das Associações de Moradores.

5. Reforço da identidade e auto-estima

- Eventos sócio-culturais de resgate das origens, considerando as procedências, valores, crenças e costumes.

6. Ações voltadas à equidade de gênero

- Realização de estudo sociológico da mulher na região, considerando as implicações sociais, econômicas e raciais e oficinas e/ou encontros com temáticas definidas a partir das demandas identificadas no estudo.

7. Canais de comunicação permanente entre moradores e Prefeitura

- Elaboração, publicação e divulgação de Boletins Informativos trimestrais

- Reuniões comunitárias para informação do andamento do Projeto Integrado abordando temas de interesse da população e lideranças: resultados do recadastramento à população da área de intervenção; esclarecimentos das Leis e Resoluções do Fundo Municipal de Integração Social, que regulam a transferência e financiamento de unidades habitacionais à população. (*Ação com apoio da Prefeitura*)

- Produção videográficas.

8. Ações sócio-educativas de prevenção de riscos pessoais e sociais

- Desenvolvimento de 04 (quatro) Oficinas de Arte, com atendimento prioritário a crianças e adolescentes (atividades de musicalização, teatro, papel artesanal, dança, pintura, escultura em argila, arte folclórica, confecção de brinquedos etc) nos equipamentos comunitários.

- Desenvolvimento de 12 (doze) atividades ou eventos Oficinas Esportivas nos espaços coletivos existentes, com estímulo e orientação para a constituição de um grupo ou comissão de esportes que dê continuidade ao trabalho após o término dos serviços de consultoria.

Em relação a prazos, o Termo de Referência faz previsões sobre o tempo para execução do trabalho social, fazendo menção à assinatura do Contrato do Programa em 2000, só que estes prazos não se confirmaram, havendo a contratação da Empresa somente em junho de 2006:

A assinatura do contrato foi efetivada em junho/2000, tendo decorrido 63 (sessenta e três) meses de execução do cronograma físico-financeiro e com previsão para o término das obras em dezembro/2006. Desta forma, considerando a contratação da consultoria com a emissão da Ordem de Serviço para o início da execução em novembro próximo e contemplando o período de doze meses necessários após a conclusão do projeto urbanístico para o acompanhamento das famílias, conforme os normativos do programa, serão necessários 26 (vinte e seis) meses para a realização dos trabalhos neste termo discriminados. A contratação dos trabalhos se dará em novembro e o início dos trabalhos será em janeiro de 2006, num total de 24 (vinte e quatro) meses (PREFEITURA MUNICIPAL DE FLORIANÓPOLIS, 2005).

No 1º Trimestre de 2006, é acusada no Relatório a “realização de novo processo licitatório para a contratação de Empresa de Consultoria com a participação de 03 empresas, com a abertura dos envelopes pela Comissão Central de Licitação em 09/03/06. Encontram-se em tramitação os procedimentos legais junto à CAIXA e Prefeitura para efetivar a contratação da empresa vencedora” (FLORIANÓPOLIS, 1º TRIMESTRE 2006), o que aconteceu em junho de 2006.

Após análise e aprovação da documentação referente ao processo licitatório pela CAIXA e Ministério das Cidades, a Prefeitura Municipal de Florianópolis, através da Secretaria Municipal de Habitação, firmou contrato com a Empresa de Consultoria Ambientais Engenharia Ltda, em decorrência do Processo de Licitação nº 118 /SADM/DLCC/2006 (FLORIANÓPOLIS, 2007a).

No Relatório do 2º trimestre, imediatamente após a contratação, já são identificadas as atividades desenvolvidas pela Consultoria: “As atividades iniciaram-se com atividades de pesquisa documental, reuniões com técnicos da prefeitura e visita de campo para aproximação à realidade local. Executada parte da produção videográfica, com captação de imagens contemplando cenas de vídeo e áudio” (FLORIANÓPOLIS, 2º TRIMESTRE 2006), e foi dada continuidade à reprogramação do Projeto Social, “considerando a contratação da Empresa de Consultoria e os ajustes necessários para incorporar as diferenças entre o valor licitado e o contratado e também para readequação dos prazos” (FLORIANÓPOLIS, 2º TRIMESTRE 2006).

No 3º Trimestre de 2006, é enfatizado no Relatório que:

O trabalho social passou a ter uma nova dinâmica a partir da atuação da equipe de consultoria, cujo trabalho repercutiu de forma positiva na comunidade e em especial junto aos vários grupos que fazem parte de uma rede articulada local, coordenada pela ONG Casa Chico Mendes. O trimestre caracterizou-se pelo trabalho de criação de vínculos da nova equipe com a comunidade, através de visitas, abordagens sociais e amplo processo de interlocução com a rede de entidades da Região, potencializando ações e recursos (FLORIANÓPOLIS, 4º TRIMESTRE 2006).

Entretanto, no 4º Trimestre, são apontadas insatisfações relatadas pela comunidade quanto à realização das atividades pela Consultoria, de forma serial, para “cumprir tabela” sem a devida apropriação pela população dos processos sociais e relatadas queixas sobre o volume da contrapartida da Prefeitura no Projeto (aqui há provavelmente menção à contrapartida da Prefeitura na macroação de Geração de Emprego e Renda, que mereceria outro estudo):

Insatisfação da comunidade a respeito do cronograma da Consultoria, pois consideram que, na tentativa de cumprir ações há muito esperadas pela comunidade, a PMF torna a trazer atividades compactadas e de baixa resolutividade, mesmo reconhecendo o esforço da equipe na adequação das ações por parte da Consultoria e consideram insuficiente a contrapartida social da PMF junto ao PHBB (FLORIANÓPOLIS, 4º TRIMESTRE 2006).

Ilustrando esta questão, encontramos referência em Nogueira (2005, p. 156), que diz que a participação, para ser constante e regular, precisa de “treino, educação política e consciência cívica”, ingredientes não disponibilizados na experiência em tela, e que, em “espasmos”, com a chegada da Consultoria, não seria recuperada.

Ainda no Relatório do 4º Trimestre é apresentada a descrição do andamento do Projeto com as ações que foram realizadas e as não realizadas:

Atividades realizadas: Trabalho sócio – educativo em abrigos e novas unidades; estabelecimento de parcerias; acompanhamento e monitoramento de grupos e Comissões (Rede Articulada de Entidades do Bairro Monte Cristo); curso para lideranças e interlocutores comunitários; monitoramento das Associações de Moradores; eventos sócio – culturais de resgate das origens; estudo sociológico da mulher; implementação de canais de comunicação entre moradores e PMF; produção de murais e outros meios de comunicação (21 zines- 150 cópias disponibilizadas nas instituições parceiras e fixadas em murais internos e externos da comunidade- pautados pelas ações em destaque nas ações de MOC e ESA e demandas comunitárias); oficinas de arte; atividades e eventos esportivos; discussão com lideranças para monitoramento e avaliação sobre uso/ocupação das unidades habitacionais e equipamentos coletivos; acompanhamento e monitoramento de grupos formados.

Atividades não realizadas: Capacitação para criação e administração do Fundo Social Comunitário (solicitado pela PMF para compatibilizar data com a consultoria da COBRAPE – Financiamento); reuniões comunitárias sobre o andamento do Projeto, FMIS (curso sobre o assunto será postergado para março de 2007, considerando o assunto necessitar ser tratado internamente pela Prefeitura; a convocatória será feita pela PMF (FLORIANÓPOLIS, 4º TRIMESTRE 2006).

A reprogramação ocorrida em janeiro de 2007, segundo o documento “Reprogramação do Projeto de Participação Comunitária e Desenvolvimento Social – Programa Habitar Brasil BID/ Região Chico Mendes” (FLORIANÓPOLIS, 2007a) enviado à CAIXA, ocorreu para realizar a redistribuição de valores e adequação de algumas atividades, tendo em vista ajustar à diferença de valor licitado e o valor da proposta apresentada pela Empresa. O valor licitado foi de R\$ 281.970,16 (duzentos e oitenta e um mil e novecentos e setenta reais e dezesseis centavos) e o valor da proposta apresentada pela empresa foi de R\$ 270.762, 99 (duzentos e setenta mil e setecentos e sessenta e dois reais e noventa e nove centavos), com uma diferença de R\$ 11.207,17. Este valor foi destinado para utilização em atividades de Pesquisa Pós-ocupação (R\$ 4.000,00), Seminário de Avaliação do Projeto Integrado (R\$ 2.000,00) e R\$ 5.207,00 serão disponibilizados para investir em oficinas de arte (FLORIANÓPOLIS, 2007), tendo estas ações sido incluídas no Cronograma de Atividades de Mobilização e Organização Comunitária.

Abaixo, a reprodução, a partir do documento oficial da Prefeitura à CAIXA, das justificativas das alterações processadas no cronograma de atividades, sendo que as principais justificativas estão relacionadas à adequação de metodologia de execução das atividades, previsto no Planejamento Operativo (FLORIANÓPOLIS, 2007a).

1 As atividades que incluem **palestras interativas, reuniões, oficinas e seminários** poderão ser desenvolvidas utilizando-se também a **estratégia de roteiros itinerantes**, em que a equipe se desloca pela comunidade, interagindo com os moradores, em vários espaços ou pontos da comunidade, denominados de “**estações**”. Esta metodologia não altera o enfoque educativo da intervenção e permitirá maior aproximação da equipe, com possibilidade de atingir um maior número de moradores, tendo em vista o baixo nível de participação das famílias quando convidadas para eventos formais, em espaços coletivos pré-definidos.

2 **Boletins informativos** – Foram substituídos por **murais comunitários**, em número de 04 (quatro), a serem confeccionados com mão – de – obra local e afixados em pontos estratégicos da região, servindo como canal de comunicação permanente entre comunidades, Prefeitura, Consultoria e entidades parceiras. Tal modalidade de comunicação possibilitará maior apropriação de conteúdos pelos moradores e as várias entidades atuantes na área, tendo em vista a diversidade de informações que poderão ser veiculadas, uma vez que os murais poderão ser realimentados constantemente por lideranças, grupos de trabalho, entidades e demais envolvidos no Projeto. As informações serão atualizadas no mínimo mensalmente pela equipe de consultoria, enquanto os boletins informativos teriam somente 04 publicações durante o contrato, o que reduziria o alcance no processo de comunicação. Nos cronogramas e no planejamento operativo, a ação passou a denominar-se **Produção de murais e outros meios de comunicação**.

3 **Produção e distribuição de materiais educativos** – Os folders e cartilhas, vinculados às ações de ESA, seminários sobre benfeitorias, oficinas e reuniões sobre higiene, vetores e zoonoses e oficinas de separação, armazenamento e destinação do lixo foram substituídos pela produção de “**zines e pastas de colecionáveis**”. Trata-se de informativos adaptados às características da comunidade, com linguagem acessível e periodicidade mensal. Serão produzidas no mínimo 04 (quatro) edições mensais abordando, além dos temas referidos acima, outros conteúdos relacionados aos vários eventos e atividades desenvolvidos pela consultoria, Prefeitura, entidades e grupos de trabalho locais. Poderão ser elaborados também

pelos moradores em atividades de grupo, abordando temas do seu interesse, além daqueles indicados pela Consultoria. As edições e as pastas serão disponibilizadas aos moradores, entidades e grupos interessados. Esta modalidade de informativo possibilitará o aumento do número de edições, diversidade de conteúdo, com atualização permanente de informações, além de maior alcance educativo, na medida em que poderá ser produzido também por moradores. Nos cronogramas e no planejamento operativo, a ação passou a denominar-se **Elaboração, reprodução e distribuição de materiais educativos (zines e outros)**.

4 Oficinas de Esportes – As atividades esportivas, previstas para acontecerem 2 vezes por semana, serão substituídas por **atividades/oficinas permanentes e realizadas diariamente, o que acresce em qualidade e absorção de conteúdo**. Será contratado um monitor selecionado na própria comunidade, que coordenará os grupos, devidamente supervisionado por um professor de Educação Física disponibilizado pela instituição parceria – Casa Chico Mendes e acompanhado pela Assistente Social coordenadora do Projeto.

5 Oficinas de Arte – As oficinas de arte foram **condensadas para serem desenvolvidas em 4 (quatro) meses ao invés de 12 (doze)**, em razão da diversidade de ações já disponibilizadas à comunidade e conseqüente esvaziamento em oficinas de longa duração ou com grandes intervalos de tempo. A alteração não implica redução de carga horária e nem redução do número de participantes.

No documento, também é apresentada a composição da equipe da Consultoria, sendo que “foi alterado o número de integrantes da equipe social de três profissionais com dedicação de 4 horas para 2 assistentes sociais; um destes, foi contratado com carga horária dupla, ou seja, 8 horas, fato que também agregará qualidade ao Projeto, considerando que a profissional terá oportunidade de dedicação exclusiva e disporá de maior tempo para aprofundar os vínculos com a população e com o Projeto”(FLORIANÓPOLIS, 2007).

Assim descrito, o percurso do Volume VII do Programa Habitar Brasil BID – Projeto Social que esteve destinado a tratar do tema crucial da participação da população na elaboração, execução, acompanhamento e monitoramento do Projeto, além de indicar ações que impactassem a Região com ações sociais integradas. No 2º trimestre de 2007, era esta avaliação contida no Relatório Trimestral sobre o desenvolvimento do Projeto Social:

Existe descompasso entre o tempo de execução das obras físicas do PHBB e as ações sociais. Para estas últimas, os moradores salientam que o tempo é muito curto, apesar

de o trabalho ser bom. As comunidades ressentem - se com a descontinuidade dos projetos ao longo da implantação e execução do Programa e também com os prazos e cronogramas, que muitas vezes não garantem aos moradores, lideranças e interlocutores comunitários tempo para planejar conjuntamente, avaliando sua pertinência, embora as atividades tenham sido programadas no início do projeto, de acordo com o diagnóstico e necessidade das comunidades que compõem a região (FLORIANÓPOLIS, 2º TRIMESTRE 2007).

Assoberbados em razão das demandas postas pelo projeto e emaranhados pela lógica gerencial, lideranças e moradores acabam extremamente limitados em seu “potencial crítico, criativo e propositivo” (DAGNINO; OLVERA; PANFICH, 2006, p. 164).

Contaminado desde a gênese com o conteúdo neoliberal das propostas dos órgãos financiadores internacionais (traduzidas pelas orientações dos Bancos, que num processo subreptício apropriam os léxicos democráticos para refletir uma ilusão participativa), o Projeto Social foi, ao longo dos anos, sofrendo alterações no sentido de consolidar um formato que privilegia a execução de “atividades” estanques, herméticas, das quais derivam “produtos” tecnicamente administráveis, mas sem espaço para a participação democrática, onde eclodem as contradições, os conflitos de classe e as assimetrias de poder (DAGNINO; TATAGIBA, 2007), para as discussões maduras sobre a repercussão do projeto na vida das pessoas, da região, da cidade, para processos transparentes de prestação de contas e controle social.

As ações com maiores probabilidades de considerar a população como sujeito da experiência e com poder de influir nos rumos do projeto, quais sejam, as Assembléias Comunitárias regulares, a formação das Comissões de Moradores, as reuniões de interface da UEM com Comissões e moradores e os trabalhos educativos com as famílias sofreram drasticamente com as reprogramações e a condução política do Projeto pelos governos municipais, que não priorizaram a área social do Projeto e se ativeram à realização das obras.

Muitas das ações programadas, como as vinculadas aos cursos para a gestão comunitária pelas Associações de Moradores, atendem a expectativa dos Bancos de profissionalizar a “colaboração da sociedade civil”, que tem por “meta a construção de capital social” (NEVES, 2007, p. 400), visando à construção de uma cultura cívica, consensualista e de prévia organização existente no associativismo (DAGNINO; TATAGIBA, 2007), vide a conformação das ações desenvolvidas neste campo verificáveis nas seções seguintes.

Nem o que era mais intrínseco à lógica neoliberal da participação nos moldes do Programa, ou seja, a adequada apropriação e conservação pela população do “conjunto de

benfeitorias”, pareceu ter atingido a plenitude no desenvolvimento do Projeto, que fez uma cisão entre as obras e o Projeto Social, não desenvolvendo suficientes atividades para esta apropriação, que foi tratada em moldes rigorosos e regimentais, como será demonstrado a seguir.

O Projeto Social e as reproprogramações referendaram uma postura que entronizou a noção do “beneficiário” como “favorecido”, que destitui a população da sua autonomia crítica, entendida como “a capacidade das pessoas de não apenas saber eleger e avaliar informações com vistas à ação, mas de criticar e, se necessário, mudar as regras e práticas da cultura que pertence” (PEREIRA, 2000, p. 74).

Tabela 2: Síntese das Reprogramações do Projeto Social Relativa ao Eixo Mobilização e Organização Comunitária – MOC, com base nas ações do Projeto Social – 2000*

Ações/2000	2001	2003	2007
Reuniões da equipe multidisciplinar da UEM	Mantida	Mantida	Mantida no Item: Fortalecimento de trabalhos integrados e parcerias
Assembléias Comunitárias- Ordinárias e Extraordinárias para discussão do Projeto Periodicidade: de 06 (seis) em 06(seis) meses, até o final do Projeto	Mantida	Mantida	Nova redação: Visitas e Assembléias Comunitárias para discussão do Projeto Não considerada periodicidade de realização até o final do projeto. Ação realizada – etapa planejamento
Participação da equipe nas reuniões do FMIS	Mantida	Mantida	Mantida no item: Fortalecimento de Trabalhos Integrados e Parcerias
Encontros e trabalhos educativos com famílias	Mantida	Nova redação com detalhamento do processo de remanejamento: Realização de trabalho sócio- educativo nos abrigos transitórios junto às famílias a serem removidas para unidades habitacionais definitivas-“Projeto Caminho de Casa”.	Mantida versão 2003, no item: Trabalho Sócio- educativo nos abrigos e nas unidades definitivas, com os respectivos subitens: Reuniões e oficinas/encontros.
Estrutura de apoio para transferência das famílias	mantida	Nova redação: Processo de remanejamento de famílias para os abrigos transitórios com acompanhamento social e apoio às famílias desde a fase inicial do processo até a saída do local e recepção nos abrigos transitórios, quando inicia outro processo.	Novo item: “Processo de Remanejamento das Famílias”
Reuniões com Instituições e entidades parceiras	Mantida	Mantida	Nova redação do item: Fortalecimento de trabalhos integrados/parcerias, com os

			seguintes subitens: estabelecimento de parcerias; reuniões da UEM e participação nas reuniões do FMIS
Formulação de parcerias com outras organizações	Mantida	Mantida	Agregada na redação do subitem: “estabelecimento de parcerias”
Encontros periódicos com as Comissões Temáticas	Mantida	Versão agrupada de ações relacionadas à organização comunitária: Assessoria e acompanhamento às comissões temáticas e grupos comunitários.	Novo item: comissões temáticas, com os subitens: Acompanhamento e monitoramento de grupos e comissões; reuniões entre grupos executivos/ comunidades e comissões.
Reuniões de interface UEM/ comunidade/comissões	Mantida	Redação atualizada do modelo de gerenciamento do projeto e supressão da UEM: Reuniões periódicas para interface entre os grupos executivos (social, remanejamento, obras e regularização fundiária), comunidade e comissões.	Mantida versão 2003, como subitem do item: comissões temáticas.
Cursos para lideranças comunitárias	Mantida	Versão agrupada de ações relacionadas à capacitação de lideranças: cursos e encontros (palestras) para lideranças comunitárias (gerenciamento das atividades das associações de moradores)	Novo item: instrumentalização de lideranças e interlocutores para gestão comunitária, com subitens: cursos para lideranças e interlocutores comunitários (módulos I, II e III); capacitação e administração do Fundo Social Comunitário(módulos 1, 2 e 3);monitoramento das Associações de Moradores
Encontros comunitários com demandas identificadas	Mantida	Diluída nas ações de acompanhamento de grupos e comissões	Diluída nas ações de acompanhamento de grupos e comissões
Cursos de gerenciamento para Associação de Moradores	Mantida	Agrupada nas ações de capacitação de lideranças	Agrupada no item: instrumentalização de lideranças e interlocutores para gestão comunitária
Atividades comunitárias de resgate das origens culturais	Mantida	Mantida	Mantida
Boletins informativos comunitários	Mantida	Mantida	Agrupado no item: implementação de canais de comunicação entre moradores e Prefeitura: produção de murais e outros meios de comunicação (zines, pastas de colecionadores) - substituídos os Boletins informativos; reuniões comunitárias sobre o andamento do projeto, FMIS e produção videográfica.
Discussão do Projeto “Centro de Referência da Mulher”	Mantida	Versão agrupada de ações relacionadas à implantação do “Centro”: Elaboração,	Suprimida

		implantação e estruturação do “Centro de Referência da Mulher”, a partir da discussão com mulheres da região e órgãos governamentais e não governamentais base nas discussões	
Criação de grupos representativos de mulheres	Mantida	Diluída na versão agrupada das ações do “Centro”.	Suprimida
Estudo sociológico da mulher na região, considerando as implicações sociais, econômicas, raciais e outras.	Mantida	Mantida	Novo item: Ações de equidade de gênero, com os subitens: Estudo sociológico da mulher e oficinas e /ou encontros e materiais educativos.
Articulação com OGs e ONGs para adesão e estruturação do “Centro de Referência da Mulher”	Mantida	Contemplada na versão agrupada das ações do “Centro”.	Suprimida
Articulação para implantação de cursos de alfabetização	Mantida	Nova redação: Ampliação do Programa de Educação de Jovens e Adultos	Nova redação: Articulação e acompanhamento do Programa de Educação de Jovens e Adultos
Fortalecimento e assessoria ao Projeto “Mulher Cidadã”	Mantida	Suprimida	Suprimida
Criação do Plantão Social para orientações e encaminhamentos	Mantida	Versão atualizada quanto ao atendimento sócio-habitacional: Implementação do Plantão Sócio- habitacional nos escritórios locais de referência para informações quanto ao projeto urbanístico e social e serviços existentes no município.	Agregado no item: implementação de canais de comunicação entre moradores e prefeitura
Dinamizar espaços comunitários com atividades sócio-educativas preventivas para crianças, adolescentes e adultos em ação articulada e programada com entidades comunitárias, atuantes na área e no município	Mantida	Mantida	Agregado no item: Ações sócio – educativas para prevenção de riscos sociais, juntamente com os outros subitens: Oficinas de arte e atividades e eventos esportivos
Oficinas de Arte com atendimento prioritário às crianças e adolescentes	Mantida	Mantida	Contemplada no item: Ações sócio – educativas para prevenção de riscos sociais
Atividades e eventos esportivos	Mantida	Mantida	Contemplada no item: Ações sócio – educativas para prevenção de riscos sociais
Ações em parceria com o Conselho de Direitos e outros Órgãos	Mantida	Versão atualizada do contexto das políticas públicas e da gestão governamental: Articulação com setores da	Novo item: Articulação com setores da Prefeitura e outros sobre situações de risco social

		Gerência de Assistência Social da Prefeitura e demais instituições sociais presentes na área responsáveis pela execução de políticas: Assistência Social, Criança e Adolescente, Idoso, para que viabilizem atendimento específico e promovam a inclusão social da população.	
** Palestras	Não existente	Incluída	Diluída no item “trabalhos sócio - educativos, abrigos e novas unidades”.
**Avaliação - Pesquisa de pós-ocupação - Seminário de Avaliação do Projeto Integrado	Item Avaliação constante da etapa de pós - ocupação	Item “Avaliação” constante da etapa de pós - ocupação	Atividades incluídas no cronograma, considerando a disponibilidade de recursos, quando da contratação da Consultoria.

Fonte: Relatórios Trimestrais do Programa Habitar Brasil- BID/ Região Chico Mendes e Documentos Oficiais sobre Reprogramação do Projeto Social

Elaboração: Marliange da Silva. Florianópolis – SC, 2008

* Anexos os cronogramas de execução do Projeto Social- anexo n – cronograma 2000 e anexo o – cronograma 2007.

* *Atividades não originárias do cronograma de atividades do eixo Mobilização e Organização Comunitária do Projeto Social 2000.

SEÇÃO 3

3 REVISITANDO A PARTICIPAÇÃO DA POPULAÇÃO NO PROGRAMA HABITAR BRASIL BID - REGIÃO CHICO MENDES

A participação da população da Região Chico Mendes foi descrita em 26 Relatórios Trimestrais no período de janeiro de 2001 a junho de 2007, encaminhados aos órgãos financiadores e devidamente assinados pelo responsável técnico pela área social do Projeto, qual seja, o profissional Assistente Social, que foram os principais documentos analisados para efeitos da pesquisa sobre a participação da população no Projeto.

O Relatório Trimestral de Avaliação é um dos instrumentos de monitoramento das atividades do Projeto de Participação Comunitária – PPC e, segundo o Manual de Orientações:

[...] objetiva informar o desenvolvimento gradual e evolutivo das atividades do TPC em relação aos objetivos propostos, que preocupa-se em difundir os principais resultados obtidos no trimestre, aponta, quando for o caso, os desvios ocorridos no projeto e as providências necessárias para a correção desses desvios; informa a avaliação da comunidade e da equipe multidisciplinar sobre as ações desenvolvidas no período (BRASIL, 1999a).

A Orientação Operacional UCP/HBB N° 13/2001 da SEDU, de 02 de fevereiro de 2001, encaminhou às Entidades Executoras Estaduais e/ou Municipais modelo de Relatório de Desempenho Trimestral, o qual passou a ser seguido pela equipe técnica do Projeto HBB/BID/ Região Chico Mendes, a partir do Terceiro Trimestre de 2001. Nos dois trimestres anteriores, foi seguido um roteiro com os seguintes itens: Antecedentes/ Introdução /Ações desenvolvidas no trimestre: Etapa de pré-execução das obras; Etapa de execução das obras: Mobilização e Organização Comunitária - MOC, Educação Sanitária e Ambiental-ESA e Geração de Renda-GER; Conclusão/ Quantitativos.

Com a nova orientação, a estrutura do Relatório ficou assim definida:

1- Ações desenvolvidas no trimestre - Principais atividades no trimestre: MOC, ESA, GER;

- 2- Atividades sociais desenvolvidas relacionadas às obras físicas do Programa Integrado;
- 3- Principais obstáculos e /ou entraves para a realização das atividades programadas no cronograma do Projeto;
- 4- Propostas para a superação dos obstáculos/entraves;
- 5- Atividades programadas e não realizadas;
- 6- Grau de satisfação da população em relação ao Projeto integrado;
- 7- Avaliação do desenvolvimento do Projeto e alcance dos objetivos;
- 8- Discussão do processo de monitoramento e avaliação do Projeto;
- 9- Quantitativos do Projeto.

Os Relatórios contam com anexos, especialmente fotos, sendo pouco robustos e sem regularidade quanto à apresentação de relatórios diversos e atas das reuniões comunitárias.

A leitura dos Relatórios se concentrou nas macroação de Mobilização e Organização Comunitária que:

[...] descrevem os procedimentos e atividades relacionados à execução do projeto na intersecção do trabalho social e das obras, a atuação com as lideranças e população para garantir a participação e organização no Projeto, as ações para atender as demandas sociais da população e a preparação e acompanhamento das famílias atendidas diretamente pelo Projeto Habitacional (FLORIANÓPOLIS, 1º TRIMESTRE DE 2001).

É nesta parte do Relatório que está localizado, portanto, o conjunto de informações oficiais e parcializadas sobre a forma e o conteúdo participativo da população e o desenvolvimento geral do Projeto⁴⁶. As atas e relatórios diversos reuniões anexados aos Relatórios foram apreciados e forneceram subsídios dinâmicos das atuações dos vários sujeitos envolvidos, como lideranças, moradores, técnicos e autoridades.

Para a compreensão dos processos participativos, as informações descritas nos Relatórios foram agrupadas com base em temas emblemáticos deste tipo de experiência, tais como: as ações que demandaram a participação das lideranças, evocando o instituto da

⁴⁶ Mereceria também um olhar cuidadoso o desenvolvimento do Projeto relacionado às macroações de Educação Sanitária e Ambiental (ESA) e Geração de Renda (GER), as quais têm densidade própria de ações e referem análises específicas, mas não desalinhadas das contradições apontadas neste estudo. Principalmente a macroação de Geração de Renda, que trata das condições de auto-sustentabilidade dos moradores e que tem relação direta com os conceitos de participação como autopromoção, em que a auto-sustentabilidade é essencial para a efetiva emancipação, que não sobrevive somente com qualidades políticas, mas necessita resolver a questão da sobrevivência material (DEMO, 2001), aspecto não central deste estudo.

representação; a participação direta dos moradores; o poder real de decisão dos moradores sobre o Projeto.

A partir de Santana (2007, p. 297) é reforçada a compreensão de que a agenda neoliberal, ao primar por processos democráticos (dos quais o incentivo à participação social pelos organismos multilaterais é um claro exemplo), o faz desde que as tessituras político-sociais movam-se estritamente no marco da produção e reprodução da economia capitalista.

Há que se observar, contudo, que, articulados à premência da *reforma do Estado*, os governos devem ser “eficientes”, isto é, econômicos nos gastos sociais públicos e devem conclamar a sociedade a responsabilizar-se pela condução dos problemas sociais a fim de contribuir na poupança pública. Esta, aliás, é a verdadeira motivação do BID: permitir o equilíbrio fiscal das contas públicas que, além de propiciar a atração de capitais internacionais para o país, possibilite que os governos centrais honrem seus compromissos de pagamento de dívidas externas assumidas junto aos principais bancos de financiamento de política econômica, a saber: o Fundo Monetário Internacional e o Banco Mundial. Desta feita, a engenharia institucional do BID tem por objetivo contribuir para a garantia da antiga dependência dos países periféricos em relação aos países ricos, assegurando a continuidade da acumulação do capital.

Nesta linha de raciocínio, Coutinho (1983, p. 66) destaca um aspecto orgânico da dinâmica capitalista “que poderia ser chamado de “socialização da política”, ou seja, a crescente participação das massas na vida política”, constitutiva da própria história do capitalismo, gerando uma contradição entre a crescente “socialização da participação política e a apropriação privada ou individual (ou grupista) dos aparelhos do poder”. Marx, segundo Coutinho, insistiu em que “a essência da democracia política [...] é o fim do monopólio do poder, da apropriação individual do poder”. O Estado democrático seria a expressão do homem socializado. Esta idéia tem como contraponto a socialização da política e do poder da democracia liberal, onde todos são cidadãos e participam da formação do poder, ancorado em um pressuposto formal de igualdade, anulado pela desigualdade econômica.

Igualmente, esta socialização da política, explicitada também pelas lutas das classes trabalhadoras e o surgimento de uma complexa rede de organizações coletivas, de sujeitos políticos coletivos, é potencialmente oposta ao capitalismo, gerando uma contradição antagônica, considerando que, ao criar as premissas para que todos participem do poder, se todos efetivamente participassem, o capitalismo não poderia subsistir. É este “desafio democrático” que, no entender de Coutinho, deve impor alterações às estratégias de luta da classe operária e

das massas trabalhadoras (NOGUEIRA, 1983, p. 69). Lyra (2008), complementando esta análise, a partir de Coutinho, conclui que:

A participação é uma prática de aprofundamento da democracia e como tal poderá ou não concorrer para abalar o capitalismo. Dependendo da correlação de forças existentes, a luta pela democracia participativa aprimorará um regime de capitalismo democrático, ou favorecerá a sua progressiva superação (LYRA, 2008).

Contudo, a idéia de restrição da participação política para a própria preservação da democracia, “visão minimalista da política” (DAGNINO; OLVERA; PANFICHI, 2006, p. 58) defendida pelos teóricos contemporâneos revisionistas, embasa a ideologia hegemônica do projeto político neoliberal que, ao substituir e redefinir o significado coletivo de participação social, defende a assunção das associações formadas pela sociedade civil para legitimar o projeto de ajuste estrutural das atividades do Estado, caracterizado pela desresponsabilização da realização das políticas públicas, num contexto, portanto, privatista e individualista (DAGNINO; TATAGIBA, 2007).

Segundo Pereira (2007, p. 425), a representação, como um dos pilares do pensamento liberal, possui três dimensões: autorização, identidade e prestação de contas, sendo que a concepção liberal – representativa de democracia considera a representação apenas a partir da noção da autorização, descartando as outras duas dimensões, gerando uma patologia da representação no seio da “crise democrática” e levando à perda da legitimidade do próprio sistema político.

A corrente liberal representativa acaba por promover uma visão minimalista de democracia, baseada no reconhecimento da limitação da participação política, a valorização do conhecimento técnico com a conseqüente perda de controle dos cidadãos sobre o aparato estatal e, por último, a autorização como a única dimensão da representação (PEREIRA, 2007, p. 425).

Realizando uma síntese da teoria da democracia de inspiração liberal adotada pelos teóricos do governo representativo, podemos destacar a visão schumpeteriana na qual a “democracia” vincula-se a um método político, ou uma série de arranjos em nível nacional, cujo elemento característico é a competição entre líderes (elite) pelo voto, em eleições periódicas e livres (única forma de controle sobre os líderes) (PATEMAN, 1992).

Neste contexto, "participação" está relacionada à atuação para a escolha dos líderes, dos que tomam as decisões. A função da participação é somente de proteção; "a proteção do indivíduo contra decisões arbitrárias dos líderes eleitos e a proteção dos interesses privados" (PATEMAN, 1992, p.25). Para a conservação da estabilidade do sistema, o nível de participação não deve crescer acima do mínimo necessário, a fim de manter o método democrático (máquina eleitoral) funcionando e assegurar o estabelecimento dos consensos quanto às normas do método (PATEMAN, 1992).

Conforme Carvalho (2004):

O consenso democrático liberal encarna uma **CONCEPÇÃO MINIMALISTA** de **DEMOCRACIA**, restrita ao campo representativo. Em verdade, transforma-se numa "democracia de eleitores", e não numa "democracia de cidadãos". Essa "democracia de eleitores", restrita e minimalista, está em **CRISE** no interior da cultura política brasileira, marcada por **ambigüidades** e **ambivalências** de todos os tipos, gestadas na **confluência** da **gramática democrática** - "tecida em nossa história recente" - com os **marcos culturais da nossa tradição sócio-política**.

Paul Hirst (1992, p. 8), sociólogo britânico, nos estudos sobre a democracia representativa e seus limites, apresenta o dilema contemporâneo de "como propor maior democratização sem uma crítica cabal da democracia representativa", considerando que a "democracia representativa não se vê apenas incontestada, mas estimulada pelos próprios movimentos que antes visavam à sua extinção".

A noção dominante – a democracia representativa como democracia – serve de fato para legitimar o grande governo moderno e para livrá-lo praticamente de todo o controle. A vitória eleitoral permite silenciar outras experiências ligadas à disputa política, à pressão pública e à obrigação de prestar contas; permite ao governo ignorar contestações à sua autoridade, as quais podem de fato ser necessárias para que ele se torne mais eficiente e fiscalizável (HIRST, 1992, p. 30).

Entretanto, limites marcam a aplicação da representação política, de acordo com Hirst (1992, p. 8- 40): "As formas de democracia representativa proporcionam níveis muito baixos de prestação de contas pelo governo e de influência popular no processo de decisão", podendo levar ao "despotismo eletivo", caracterizado pela utilização da administração centralizada e hierárquica dos governos partidários para almejar interesses próprios.

Teixeira (2002, p. 30), abordando esta clássica dicotomia entre a representação e a participação, entende que a noção de "participação cidadã" sobrepuja-a, uma vez que "não nega o

sistema de representação, mas busca aperfeiçoá-lo, exigindo responsabilização política e jurídica dos mandatários, o controle social e a transparência das decisões”.

Não se pode negar o papel da participação no conjunto do processo decisório, mas não se pode substituir aqueles que recebem um mandato popular com responsabilidades de decidir e implementar ações que respondem às necessidades do povo. Cabe assim à participação cidadã contribuir para melhorar a qualidade das decisões mediante o debate público e a construção de alternativas, e exigir a *accountability* e a responsabilização dos gestores. Desta forma, poder-se-á compatibilizar a participação com a representação (TEIXEIRA, 2002, p. 41).

No contexto deste breve apanhado sobre o tema da representação, é relevante apresentar a reivindicação histórica do marxismo de defesa do mandato imperativo, revogável pelos eleitores como instrumento de emancipação popular (MENDES, 2008, p. 146) e resposta democrática (proletária popular) à impossibilidade burguesa de representar todo o povo e a si mesma, experiência vivenciada na Comuna de Paris ⁴⁷ (CHAUÍ, 1883, p. 266).

Demo (2001, p. 115), analisando a Comuna de Paris como um possível modelo, reconhece que, no que pese as contradições que o tema enseja, a interpretação marxista sobre a experiência da Comuna continua a alimentar a discussão participativa. “Podemos resumir sua relevância na construção de uma proposta federativa genuína, que coloca antes de tudo a qualidade participativa elaborada de baixo para cima, expressando forma severa de controle democrático”. “O tipo comunal de democracia implicava participação militante constante dos trabalhadores, pela via da eleição e “deseleição” dos mandantes sempre abertas, ou do controle democrático a partir das comunas organizadas, ou do serviço público dedicado ao bem comum” (DEMO, 2003, p. 46).

⁴⁷ A **Comuna de Paris** é proclamada como forma de organização da sociedade em Paris, constituída pela classe trabalhadora, em 28 de março de 1870. Foi um movimento de revolta ante ao armistício assinado pelo governo nacional (transferido para Versalhes) após a derrota na Guerra Franco – Prussiana. Considerada a primeira República Proletária da história - adotou uma política de caráter socialista, baseada nos princípios da Primeira Internacional. O poder comunal durou de março de 1870 a janeiro de 1871. Seu esmagamento revestiu-se de extrema crueldade, deflagrando a guerra civil e a matança de trabalhadores em Paris (WIKIPEDIA.,2008) (DEMO, 2001). A comuna, criação de uma república que não visava apenas a abolir a forma monárquica da dominação de classes, mas a própria dominação de classe, começando pela abolição desse imenso órgão parasita e repressivo – o Estado centralizado, burocrático e militarizado – se realiza como *revolução política* e instauração democrática. [...] A Comuna, na interpretação de Marx, destrói a democracia burguesa pela instauração da democracia *tout court*, isto é, [...] poder real do povo, que faz e executa a lei. (CHAUÍ,1883.p. 266).

Numa discussão mais prática sobre os fenômenos participativos, Demo (2001, p.116) distingue a representação como um dos critérios de qualidade política das associações, entendendo por qualidade política a “característica processual que os fenômenos participativos precisam apresentar, em termos de conteúdos, fins, para além das instrumentalizações formais”. “Representatividade se refere à qualidade política dos mandantes. São representativos se tiverem sido obtidos por votação geral e livre, dentro de ambiente democrático claro” A constituição das lideranças, é segundo Demo (2003, p.117), “uma arte”, levando em conta a superação do vício histórico da preferência da participação de corte vertical, em que os mandantes são donos do poder e representam a si mesmos, aludindo que no âmbito das associações acontece algo similar.

Conseguir lideranças com representatividade adequada é um desafio [...] Ademais, toda mobilização depende sobremaneira das lideranças [...] não se trata de maldizê-las, mas de cercá-las de cuidados democráticos de tal forma que realmente sirvam às bases. No fundo, todo o problema está na qualidade política (DEMO, 2001, p. 132).

Para demais autores que partilham do aumento da participação dos cidadãos nas esferas de decisão em contraponto à posição de democracia liberal participativa, já destacados, neste estudo, que a “democracia participativa é construída em torno da afirmação central de que os indivíduos e suas instituições não podem ser considerados isoladamente” e de que a existência de instituições representativas em nível nacional não basta para democratizar, pois o processo participativo precisa ocorrer em outras esferas “de modo que as atitudes e qualidades psicológicas necessárias possam ocorrer” (PATEMAN, 1992, p. 60).

Em contraponto ao modelo liberal representativo, o modelo participativo se desenvolve como intuito de promover uma visão maximalista de democracia, podendo levar a idéia de participação para além do voto eleitoral periódico (PEREIRA, 2007, p. 426 - 427), [...] buscando mecanismos de participação direta nas decisões políticas em níveis locais e em outros espaços para além do sistema político.

Assim, a inspiração dos teóricos da democracia participativa promove uma definição de participação referida à igualdade na tomada de decisões e à “igualdade política”, determinada pela igualdade de poder na determinação das conseqüências das decisões (PATEMAN, 1992) desalinhada das definições fornecidas pela teoria contemporânea de base elitista.

Tematizada sinteticamente esta questão, fulcro da discussão democrática, é momento de imergir na experiência da participação das lideranças comunitárias no Programa HBB/BID – Região Chico Mendes, percorrendo quase que didaticamente os anos pesquisados.

3.1 PARTICIPAÇÃO DAS LIDERANÇAS – a supremacia da representação

3.1.1 Antecedentes - fragmentos de memórias

A história das formas associativas nas comunidades da Região Chico Mendes, anterior à implantação dos Programas Habitar Brasil e Habitar Brasil BID, esteve vinculada aos embates reivindicatórios junto ao Poder Público para conquistas de infra – estrutura básica e de garantia da posse da terra. As Associações de Moradores eram assessoradas por ONG e, a partir de 1993, também por Assistentes Sociais da Prefeitura. Foi um período de investimento no processo educativo cotidiano de capacitação política das lideranças comunitárias, na organização das Associações, na institucionalização das demandas, nas ações de integração das comunidades e estabelecimento de formas conjuntas de resistência.

Destaque para a criação de Comissões de Moradores ligadas à gestão de determinados processos e demandas comunitárias, com certa autonomia sobre as ações e com caráter deliberativo em espaços públicos; foi assim com a Comissão do Meio Ambiente, com a Comissão da Casa da Cidadania, com o Conselho Local de Saúde. Também referência nesse período para a experiência do Orçamento Participativo no Município de Florianópolis na Gestão do Prefeito Sérgio Grando da Frente Popular – de 1º de janeiro de 1993 a 1º de janeiro de 1997.

Em Pereira (2005) encontramos referência à experiência do Orçamento Participativo destacado por lideranças entrevistadas como “exemplo de participação, onde eram discutidas a comunidade e a cidade”. Pereira (2005), na continuidade, diz que é “importante o resgate da liderança sobre a experiência do Orçamento Participativo, a qual é referência quando se quer falar sobre novas e possíveis formas de recuperação, tanto teórico quanto prática, dos espaços de decisão, tradicionalmente cooptados pelas representações”.

A ebulição de movimento comunitário vivenciada nesse período remete a elementos constitutivos da teoria da democracia clássica, como a idéia professada pelo teórico John Stuart Mill quanto ao caráter educativo do processo participativo e o “reconhecimento da importância da ação política em nível local, pois é ali onde o indivíduo sente mais diretamente os resultados da política” (PEREIRA, 2007, p. 428) e a função educativa da participação no mais amplo sentido da palavra, tanto no aspecto psicológico quanto no de aquisição de prática de habilidades e procedimentos democráticos, conforme Pateman e Rousseau (PATEMAN, 1992).

G.D.H Cole, que desenvolve uma “teoria associativa”, assim como John Stuart Mill, sustenta que o indivíduo aprende democracia apenas pela participação em nível local e em associações locais e entende que os indivíduos não têm controle sobre o vasto mecanismo da política moderna, porque não têm “oportunidade alguma de aprender os rudimentos do autogoverno dentro de uma unidade pequena”. Para Cole, a indústria seria esta arena local que revelaria o efeito educativo da participação (COLE apud PATEMAN, 1992, p. 55).

Cole era defensor da idéia de que “a democracia só é verdadeira quando concebida em termos de função ou propósito” (COLE, apud PATEMAN, 1992, p. 54). Esta *representação funcional* no âmbito das associações significa que a participação constante do homem comum deve ocorrer no comando das partes da estrutura da sociedade, as quais lhe dizem respeito diretamente e que, por isso mesmo, ele tem mais probabilidade de compreender (PATEMAN, 1992, p. 54).

Assim, encontramos em Cole que a distinção entre os “arranjos institucionais” representativos em nível nacional e a democracia está no fato de que na democracia o indivíduo deve ser capaz de participar em todas as associações que lhe dizem respeito, caracterizando uma “sociedade participativa” (PATEMAN, 1992, p. 54).

Cole como Rousseau enfatizam que não há igualdade de poder político sem uma quantidade substancial de igualdade econômica; entretanto, na teoria de Cole, a abolição das diferenças de posição social desempenha papel maior no sistema participativo, considerando a abolição das classes, no sentido marxista; todavia, Cole era consciente do problema da preservação da liderança sob tal sistema democrático, e pensava que o princípio de função, ou seja, a representação de base funcional fornecia uma resposta a isto, sendo possível ter “representantes” em vez de “delegados” (COLE apud PATEMAN, 1992, p. 57).

Já Dagnino et. all. (2006, p. 32) ao utilizarem como um dos instrumentos analíticos, para a compreensão do projeto de democracia participativa, a noção de “heterogeneidade da sociedade civil”, menciona que “na formação das associações intervêm diversos atores e processos que condicionam tanto os campos de ação como as funções que as associações cumprem na vida pública”

O fenômeno associativo é multidimensional, pois tem efeitos em vários âmbitos da reprodução social; por isto, as próprias associações, sendo em si mesmas heterogêneas, têm diferentes capacidades de intervenção na vida pública e distintos potenciais democratizadores (DAGNINO, OLVERA E PANFICH, 2006, p. 33).

Com o advento das propostas dos Programas Habitar e especificamente do Habitar Brasil BID, as estruturas de mediação das Associações com o Poder Público foram alteradas por conta das exigências do Programa quanto à existência de Entidades Representativas dos Beneficiários (ER) conceituadas no Manual de Orientações como: “As organizações comunitárias responsáveis pela representação dos beneficiários finais dos projetos financiados pelo Programa” (BRASIL, 1999a, p. 4). Como principal atribuição, destaque para a definição e aprovação do Projeto Integrado e sua difusão junto à comunidade e a responsabilização pela “mobilização da comunidade na correta utilização, manutenção e conservação das melhorias e equipamentos implantados, assim como dos ambientes recuperados, contribuindo para evitar novos processos de degradação ambiental e invasões” (BRASIL, 1999a, p. 4).

Encontramos nesta orientação elementos das recomendações do BID quanto à *participação social*, ou como aparece nos documentos do Banco *participação cidadã*, como componente fundamental que deve dar suporte aos programas/projetos por ele financiados, na busca da eficácia, eficiência, transparência e sustentabilidade (SANTANA, 2006) em detrimento daqueles que suscitem “participação ativa, efetiva e deliberativa no processo decisório” (BURGOS, 2007, p. 135). O chamado às lideranças é para a parcerização quanto ao “treinamento” das famílias à nova condição estética e funcional das *benfeitorias* implantadas e a compelir invasões.

Para Santana (2006, p. 141-142), em análise aos documentos oficiais do Banco:

A apreensão dessa temática é necessária por dois motivos. O primeiro é que, em nível de, orientações gerais para os seus países-membros, o Banco tem debatido sobre a *participação social* como um elemento fundamental que deve dar suporte aos programas/projetos por ele financiados e segundo [...] a participação é condição sine qua non para a aprovação, execução e avaliação do projeto em questão. Segundo o

documento, “Estrategia para promover la participación ciudadana en las actividades del Banco”, a *participação cidadã*, associada aos mecanismos de representação política, fortalece a democracia, bem como contribui para *legitimar* as instituições democráticas. Nessa direção, assegura o documento que a *modernização do Estado* - eixo prioritário nas estratégias do Banco - corresponde a um processo *complementar e recíproco de fortalecimento da sociedade*.

Durante o desenvolvimento do Programa Habitar Brasil, experiência preliminar ao Programa Habitar Brasil BID, as relações da Prefeitura com as Entidades Representativas das Comunidades e com a população sofreram desgastes. Como o Programa HB era um projeto com menor impacto na Região nas questões de infra-estrutura e com desempenho voltado às melhorias habitacionais, conforme já relacionado no capítulo anterior, a adesão comunitária foi relativamente mais fácil, sendo precipitada por um incêndio na Comunidade Novo Horizonte que demandou a construção de abrigo provisório e de unidades habitacionais; igualmente, a comunidade deliberou sobre uma proposta pronta, definida tecnicamente, sendo que não foram desencadeados procedimentos para a participação da comunidade na elaboração e definição do Projeto.

A questão recorrente do escasso tempo hábil para as Prefeituras se habilitarem aos recursos federais pareceu ir ao encontro da construção do simulacro participativo orquestrado pelos órgãos financiadores e que este dado também enseja. Segundo a fala de uma liderança comunitária, “as lideranças sempre foram chamadas para definir em função de prazos, e é um elemento desfavorável à participação” (PEREIRA, 2005, p. 33).

Assim, foi desenvolvido o trivial em termos da “participação funcional”, ou seja, procedimentos de esclarecimento e convencimento, tanto das lideranças, quanto da população, através de reuniões com as Associações de Moradores, Assembléias Comunitárias, visitas de moradores a Conjunto Habitacional similar, sendo que a principal discussão foi quanto à apropriação das áreas comunitárias, especialmente a área localizada entre as Comunidades Chico Mendes e Novo Horizonte para a construção do Conjunto Multifamiliar Chico Mendes, conhecido também como Complexo Habitacional Chico Mendes. A população pouco interviu nas propostas trazidas pela Prefeitura, considerando o déficit de informações e de espaços deliberativos, mesmo com a criação de Comissões Temáticas de Moradores que funcionaram durante certo período e que depois não saíram do papel, consideradas em todas as etapas de reprogramação do Projeto Social, conforme Tabela 2.

Concomitante ao início das obras do Programa HB em 1998, foram iniciadas as tratativas pelo município para a obtenção dos recursos do Programa HBB, sendo que a relação da Prefeitura com a população já sofria desgastes, devido a problemas de atraso das obras e problemas recorrentes no abrigo provisório da Comunidade Novo Horizonte.

As lideranças comunitárias, representadas pelos Presidentes das Associações de Moradores, foram muito acionadas pela equipe técnica para reuniões de preparação da comunidade para a adesão ao Projeto, que serão mais bem detalhadas na próxima seção.

Para efeitos dos critérios do Programa, a adesão ao Programa HBB, além da adesão individual dos moradores, também necessitou da aprovação constada em ata das Entidades Representativas dos Beneficiários, o que aconteceu a partir de reuniões tensas, considerando as lideranças não estarem suficientemente esclarecidas sobre a complexidade do Projeto, a repercussão para a comunidade e as interferências possíveis para alteração do Projeto original.

Em Pereira, este assunto foi abordado diretamente com as lideranças locais:

[...] abordados sobre a capacidade de decisão da comunidade sobre o Projeto, em contraponto com a atuação em espaços e circunstâncias para interpretação, conhecimento e consentimento, os entrevistados foram praticamente unânimes em reconhecer que a comunidade não participou neste nível, havendo prevalência da atuação das lideranças em algumas situações. [...] Uma questão importante levantada por um dos entrevistados diz respeito exatamente a esta questão relativa à representatividade das lideranças na tomada de decisões (PEREIRA, 2005, p. 34).

Perguntados sobre a repercussão da experiência Chico Mendes para a comunidade em relação à participação, foi dito que “Gerou uma Crise de Protagonismo” (Grifo meu). Tem que refazer tudo isto, nós temos que participar; participação mais direta; a representação é valorizada em detrimento do coletivo” (PEREIRA, 2005, p. 38).

Episódios relacionados a conflitos com lideranças comunitárias não comprometidas com o interesse geral da população e voltados para interesses pessoais ocorreram no período crítico de adesão das lideranças ao Projeto, especificamente na Associação de Moradores da Comunidade Chico Mendes, o que implicou divergências entre as lideranças não formais, que acompanharam o Projeto desde sua primeira fase e a diretoria legalmente constituída, no tocante à adesão das Entidades Representativas.

Devido aos desgastes já aludidos entre a Prefeitura e a população em relação ao HB, as inúmeras dúvidas relativas ao Projeto HBB, as limitações do Poder Público para a alteração do Projeto em pontos divergentes, os questionamentos sobre o procedimento de adesão das famílias e o cadastramento em curso, as lideranças comunitárias procuraram o apoio e a assessoria da

Universidade Federal de Santa Catarina, por meio do Departamento de Arquitetura da UFSC, na pessoa do Professor Lino Peres, já citado neste estudo, da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), através da representante da Comissão de Direitos Humanos e do Ministério Público, que passaram a constituir a “Comissão de Habitação em Defesa das Comunidades Chico Mendes, Novo Horizonte e Nossa Senhora da Glória”, a qual veio a representar as comunidades na interlocução com a Prefeitura.

No tocante à constituição e referendo da Comissão pelas comunidades, encontramos a seguinte descrição no Relatório elaborado pela Comissão sobre o Projeto Chico Mendes encaminhado à Coordenadoria de Defesa dos Direitos Humanos, da Cidadania e das Fundações do Ministério Público:

Alguns desses moradores são lideranças comunitárias que acompanham o Projeto desde sua primeira fase. No início eram os presidentes das associações de moradores [...] Passados quase quatro anos, alguns terminaram seus mandatos, continuando, porém, a se envolver nos assuntos da comunidade, permanecendo como referência para outros moradores e conseguindo convencer novas pessoas a se interessar e se envolver na discussão do Projeto. Formaram a “Comissão de Habitação em Defesa das Comunidades” com o objetivo de organizar e conscientizar os moradores, defender seus direitos, interesses e opiniões e buscar alternativas a propostas da Prefeitura. Como, porém, essas lideranças passaram a discordar de vários pontos do Projeto Chico Mendes [...] a Prefeitura resolveu questionar a representatividade da Comissão[...] a Prefeitura argumentou que a representação legal da comunidade deveria ser exercida pelos presidentes dos Conselhos Comunitários, insistindo nessa representação “legal” , mesmo informada sobre o litígio que envolve a sucessão da diretoria da Associação de Moradores Chico Mendes, que está sem representante. Em razão disso, a Comissão convocou uma Assembléia de Moradores no dia 05 de janeiro deste ano, comparecendo mais de setenta pessoas que a confirmaram como sua legítima representante para as discussões do Projeto (COMISSÃO DE HABITAÇÃO EM DEFESA DAS COMUNIDADES, 2001, p. 07).

Em Pereira (2005), encontramos referência de lideranças sobre esta estratégia utilizada para ampliar a participação e a autonomia das lideranças no processo, entendendo autonomia como “a capacidade do indivíduo de eleger objetivos e crenças, de valorá-los com discernimento e de pô-los em prática sem opressão” (PEREIRA, 2000, p. 70) em oposição à noção liberal de auto-suficiência do indivíduo perante as instituições coletivas, avocando o instituto da liberdade negativa e dos direitos negativos.

[...] houve consenso de que importante ação foi o acionamento da Universidade Federal de Santa Catarina para assessorar o movimento e para a apropriação de conhecimentos, uma vez que o Poder Público assim não o fez. [...] “a partir daí ocorreram muitas

reuniões, assembléias e visitas às pessoas no sentido, não de desmobilizar, mas de apreensão da realidade. A comunidade também chamou advogados, Promotoria”. Outras falas resgatam que a mobilização partiu do momento em que trouxeram o pessoal da Universidade para acompanhar o Projeto, bem como acompanharam as denúncias aqui e ali, inclusive em Brasília. [...] “foi uma mobilização e articulação para ficar ciente das coisas” (PEREIRA, 2005, p. 37).

Outros episódios marcaram o ano de 2000, como as Assembléias com os moradores por áreas que foram efetuadas, motivadas pela pressão das lideranças, em detrimento da ação espontânea do Poder Público em realizar discussão ampla e maciça do Projeto (descritas na próxima seção) e o panfleteamento junto aos moradores pela Comissão de Habitação, alertando a população sobre os Programas HB e HBB: “*A prefeitura vende seu peixe e a Comissão avalia*”, divulgando “*as promessas e verdades sobre o Programa Habitar Brasil*” e quanto ao Programa HBB: “*Por que não fazer um projeto que escute o povo? Não se engane, unidos somos fortes, desunidos a Prefeitura vai enrolar todos nós*” e também sobre a assinatura da ordem de serviço de início das obras do Projeto, ferindo “*as negociações com esta Comissão, pois encontramos alguns problemas neste projeto, como a abertura das ruas, tamanho das casas, forma de pagamento e também com relação às indenizações*” e de que não deveriam negociar com a Prefeitura, sem conversar com as lideranças comunitárias.

Também em 2000, com a invasão de famílias e depredação da área destinada aos trabalhos sociais na parte inferior do Complexo Chico Mendes, repercutindo negativamente para o Poder Público, já que não dinamizou os espaços públicos com ações coletivas e sociais, conforme havia sido contratado com as comunidades⁴⁸. Em episódio dramático, marcado por tensão, as famílias ocupantes dos espaços foram retiradas, através de mandado judicial, com a intervenção mediadora de Assistentes Sociais, sendo encaminhadas para a Casa de Passagem, casa de parentes ou mesmo para unidades habitacionais, sem cobertura dos gestores, que responsabilizaram os técnicos e lideranças para esta difícil tarefa.

Feito este exercício de memória sobre os fatos, os quais, na sua maioria não são descritos nos Relatórios oficiais, encontramos nos Relatórios Trimestrais, a partir de Janeiro de

⁴⁸ A utilização e dinamização do espaço térreo do Complexo Chico Mendes são um capítulo à parte na descrição do desenvolvimento do Programa HBB - Região Chico Mendes, tendo funcionado nas diversas salas inúmeros projetos sociais, com destaque para a creche, para oficinas de cultura, lazer e esporte, biblioteca, Centro de Educação Complementar – CEC, Programa Agente Jovem, Educação de Jovens e Adultos, Comissão do Meio Ambiente e Escritório do Projeto.

2001, indícios importantes de como ocorreu a participação das lideranças, e os efeitos dos tensionamentos nas tessituras sócio - políticas.

3.1.2 Os relatórios trimestrais

As primeiras impressões no Relatório do 1º Trimestre de 2001 descritas pelo Coordenador Técnico do Projeto Social são de que “o trabalho social que vem sendo desenvolvido desde 1997 impactou a área com substancial melhoria das condições habitacionais, gerando um paradigma de urbanização a ser ampliado pelo Habitar Brasil BID” (FLORIANÓPOLIS, 1º TRIMESTRE DE 2001). Esta fala não contextualiza os sérios problemas e desgastes ocorridos na implementação do Programa Habitar Brasil e na etapa de pré-execução das obras do HBB relatados acima, servindo somente para escamotear a realidade em conflito existente no período.

O ano de 2001 marcou a reeleição da Prefeita Ângela Amin para a Prefeitura Municipal de Florianópolis, dando continuidade a uma Gestão integrada e coesa com as determinações neoliberais do Governo Fernando Henrique Cardoso, conforme já retratado neste estudo.

Burgos (2007, p. 157) descreve o período de antagonismo e falácias vivenciados pela cidade de Florianópolis na gestão da Prefeita Ângela Amin, durante os 8 anos que governou Florianópolis (1997-2004):

Por um lado, a versão oficial, a saga da “capital nº 1”, a construção midiática bem sucedida da cidade-paraíso que atraiu e continua a atrair novos moradores conquistados pela propaganda oficial sobre a qualidade de vida. Por outro lado, a versão crítica originária do associativismo civil que mostra a outra cara da cidade: a realidade da miséria, da exclusão e da violência; a realidade da precariedade gritante em diversos indicadores de qualidade de vida; o planejamento urbano guiado pelos interesses da especulação imobiliária, da construção civil e da “grande indústria do turismo”, despreocupado com as consequências que, para a qualidade de vida presente e futura, venham a ter as decisões tomadas hoje sobre a definição do espaço urbano; o autoritarismo e a falta de diálogo com a sociedade civil, entre outras questões”.

São evidenciadas, portanto, dimensões históricas e ideo-políticas que sugerem limites para técnicos e população em fazer a ultrapassagem dos ditames do Programa HBB e corromper as fortes estruturas de despolitização e instrumentalização da participação. Há que levar em consideração, todavia, a tensão nas práticas políticas exercidas pelos atores da sociedade civil e sua heterogeneidade que pode ampliar o desenvolvimento de potenciais democráticos ou reproduzir formas de organização e modelos de ação autoritários, a partir da natureza do projeto político que promovem (DAGINO; OLVERA; PANFICHI, 2006).

Segundo Dagnino et. all. (2006, p. 32):

A sociedade civil expressa-se empiricamente como uma densa rede de movimentos sociais e associações de caráter diversificado. A natureza dessas associações é uma contingência histórica, isto é, em cada momento histórico, o padrão associativo é o resultado de tendências de longo prazo que nos remetem: ao modelo de acumulação de capital (atores econômicos e relações de produção); ao tipo de regime político (sistema de partidos, sistema de governo, modelos de intermediação, representação e inclusão); aos padrões culturais dominantes (interação dos discursivos políticos legitimadores; tipo de imaginário nacional e internacional construídos no processo, tipo e alcance da educação pública e modelo de distribuição dos bens culturais); ao marco jurídico que regula especificamente os tipos de associações; e à correlação que existe entre o mapa das classes e grupos sociais existentes e as outras variáveis mencionadas.

É dever informar que não é objetivo deste estudo tematizar as inter-relações complexas da sociedade civil e do Estado, construídas historicamente em simultaneidade, o que permitiria avançar sobremaneira no entendimento do processo democrático.

Uma das primeiras providências do Governo Ângela Amin, nos marcos da adequação do município às determinações do Programa HBB quanto ao Desenvolvimento Institucional (DI), foi a criação da Secretaria Municipal de Habitação, Trabalho e Desenvolvimento Social (SHTDS), destacando a temática da Habitação no Município, até então subsumida nos domínios da Secretaria de Saúde e Desenvolvimento Social.

De acordo com Santana (2006, p. 198), a ênfase do Banco em valorizar a administração municipal, a qual deve ter ampliada sua capacidade de gestão local de políticas nos setores sociais, em particular no setor habitacional, serve aos interesses da temática da reforma do Estado, tópico central no conjunto das argumentações do BID:

[...] as agências multilaterais de crédito, particularmente o BID, têm prescrito uma série de orientações que giram em torno de um *modelo gestão de cidades* que – vinculadas ao tema da *reforma do Estado* - tendem a valorizar a administração municipal sob dois aspectos: a) inserir a cidade no âmbito da competitividade global, mediante a infra-

estruturação urbana, facilitando a atração dos investimentos capitalistas; e b) dar suporte técnico financeiro para que os governos municipais responsabilizem-se pela condução das políticas sociais em vista do agravamento das expressões da questão social, liberando o governo central para tratar dos assuntos referentes à área econômica, a exemplo da definição das metas de inflação e pagamento da dívida externa.

Também foi assinada a ordem de serviço para o início das obras do Projeto em 04 de junho de 2001 e dado início às obras dos abrigos provisórios para o processo de remanejamento das famílias. Outro fato emblemático foi o atingimento, somente no terceiro trimestre de 2001, do percentual de 80% de adesão das famílias ao Projeto, etapa esta que deveria ter sido cumprida na Fase II de elegibilidade do Projeto. – “Atingiu-se o percentual de 80,26% sobre o total das famílias, legitimando, assim, a proposta de intervenção na área de acordo com os parâmetros do Programa” (FLORIANÓPOLIS, 3º TRIMESTRE DE 2001).

Nesse ano foi destaque a participação integral e assídua das Assessorias da UFSC e da OAB, constitutivas da Comissão de Habitação, tendo papel preponderante nas discussões “travadas” entre o Poder Público e a Comissão que atuou no sentido de propor alterações e resignificar itens importantes do Projeto, de acordo com a realidade comunitária, a qual não foi considerada quando da elaboração do Projeto. Ênfase para as discussões sobre o sistema viário, tipologia das casas, situação dos abrigos, situações de risco e um rol crônico de dúvidas sobre financiamento e indenização das benfeitorias.

Trechos extraídos de relatórios de reuniões demonstram empiricamente o caráter consultivo e gerencial da participação, em detrimento dos elementos constitutivos da radicalização da democracia que possibilita a “participação da sociedade civil no processo de decisão e gestão da coisa pública” (BURGOS, 2007, p. 135).

Em reunião realizada sobre a tipologia das casas, a preocupação da Comissão de Habitação voltavam-se para a adaptação das casas à especificidade das famílias, sendo abordadas as diferenciações de tipologia previstas no Projeto, visando ao atendimento de casos especiais, condicionado à finalização da tabulação dos dados do recadastramento, o qual informaria o número de famílias numerosas, idosos, deficientes físicos e utilização dos imóveis.

O arquiteto do Programa falou que, embora o Programa não previsse, foi desenvolvido um modelo básico e de unidade habitacional e outro diferenciado para atender situações especiais, como: famílias numerosas, deficientes, idosos e comércio. No entanto, têm que ser considerados os limites de recursos e buscado alternativas de complementação. Foi levantada a dificuldade das famílias mais numerosas em se adaptarem à unidade com dois dormitórios e definida a necessidade de um estudo e triagem das famílias para definir

aquelas que serão atendidas com unidades diferenciadas. **O Gerente da Habitação ressaltou que a média do padrão comercial de aptos em outras áreas do município com maior poder aquisitivo é de 50m².** Um dos líderes sugere, então, que as famílias sejam atendidas em outra área, próxima, a ser desapropriada pelo município, como forma de viabilizar unidades habitacionais maiores. Foi levantado que, além da inexistência de áreas, o alto custo não seria suportado pelas famílias, **sendo as limitações ditadas pela realidade**, ou seja, tamanho da área, limitação de recursos, área já ocupada desordenadamente, excesso de população, interesse das famílias em permanecer no local. O projeto prevê melhorias dentro de uma área já ocupada. A assessoria da UFSC questionou as premissas do Projeto, sugerindo a expansão para área próxima e a verticalização. Destacou que têm que ser consideradas as peculiaridades das famílias. **O Gerente da Habitação ressaltou ainda que o projeto para a região está aprovado e os recursos definidos. Deve-se ter por foco tomar o projeto como referência e fazer as adaptações para melhorá-lo, trabalhando dentro de uma realidade concreta, ou seja, recursos no valor de nove milhões de reais para investimento em uma área ocupada (FLORIANÓPOLIS, 2º TRIMESTRE DE 2001).**

Os grifos na citação destacam a postura autoritária do Poder Público e os argumentos utilizados para a manutenção da proposta do Projeto, alheio às ponderações da comunidade, combinada com o ideário do projeto político neoliberal e a concepção de moradia informada pelo BID. Esta concepção, já pinçada neste estudo, informa que para o BID a moradia é um dos maiores problemas das cidades latino-americanas e um dos setores a ser priorizado no cenário urbano para melhorar as inadequadas condições de moradia de milhares de famílias, por meio de incentivo ao setor público e à iniciativa privada, conforme orientações para a reforma do Estado, com padrões de eficiência nos gastos públicos e ações de desenvolvimento urbano e municipal (SANTANA, 2006).

Expandindo dialeticamente a compreensão da realidade urbana e da questão da moradia, encontramos em Telles (2006) que a dinâmica da cidade está relacionada à distribuição da riqueza e das condições desiguais de acesso aos espaços, bens e serviços, e não à distribuição dos pobres no espaço e suas vulnerabilidades.

As formas de moradia e sua localização no tecido urbano, para além dos indicadores de maior de maior ou menor precariedade social, traduzem tempos coletivos e trajetórias urbanas, representam a consolidação ou rupturas de redes sociais e teias de solidariedade, e integram com dinâmicas familiares e formas de composição da vida doméstica, tudo isso convergindo na construção de uma topografia da cidade que não corresponde ao seu mapa físico (TELLES, 2006, p. 511).

Esta questão da habitação em Pereira (2000, p. 75) é considerada no âmbito das “necessidades intermediárias” que podem contribuir para a melhoria da saúde física e autonomia

dos seres humanos e que tem relação direta com a satisfação das “necessidades humanas básicas”.

Em outra reunião, agora com a participação de moradores convidados pela Comissão de Habitação, como forma de tensionar o Poder Público, foram discutidos o planejamento conjunto dos procedimentos de remanejamento da primeira etapa do Projeto – Setor E, as condições dos abrigos provisórios e a avaliação destes com relação ao tamanho das famílias. Verifica-se que a comunidade é sempre “comunicada” sobre os procedimentos do Projeto, no caso o início pelo Setor E, Comunidade Novo Horizonte. Os líderes fazem ponderações sábias em relação à metodologia a ser utilizada com a comunidade, sobre a visão de integralidade da discussão do Projeto pelas três comunidades, que em muitas ocasiões o Poder Público preferiu desmembrar para atender aos requisitos das facilidades do “consenso”. Feitas “promessas” pelos técnicos, muitas nunca cumpridas no decorrer de todo o Projeto:

Foi colocado ao grupo que o projeto global para a área será realizado por etapas, enfocando os motivos para o início pelo Setor E – Novo Horizonte. Informado que a previsão das obras de habitação e infra- estrutura para o setor é de aproximadamente 07 meses, sendo que os abrigos provisórios devem estar concluídos em 03 meses. Uma liderança manifestou preocupação com a metodologia a ser utilizada pela Prefeitura para a abordagem das famílias e com a comunidade na etapa de remanejamento, tendo sido enfatizado que o trabalho social é pautado na participação comunitária em todo o processo, conforme já vem sendo realizado no Habitar Brasil, respeitando-se os interesses comunitários, individuais e coletivos. Outra liderança coloca que, mesmo o projeto começando pelo novo Horizonte as discussões têm que ser feitas com as três comunidades. A seguir foi levantado pela liderança, moradores da Novo Horizonte e professora da Oficina do Saber a questão da desativação dos abrigos provisórios da área comunitária e a reivindicação comunitária para a construção do Centro de Atividades Múltiplas previsto para a área. Estas questões serão avaliadas pela Prefeitura para encaminhamento definitivo da questão, havendo a sensibilização dos técnicos da equipe da legitimidade da reivindicação apresentada. Assessoria da UFSC reforçou a situação de provisoriedade dos abrigos e lembrou da experiência desastrosa dos alojamentos da via expressa, especialmente quanto às questões do tempo que ficaram no local. Técnicos da prefeitura informaram que esta experiência não serve de parâmetro para o projeto em curso e que a comunidade organizada irá acompanhar todo o desenrolar das obras. O técnico mostrou as plantas do abrigo, sendo que uma das lideranças questionou sobre a questão da localização dos abrigos na área da Polícia Militar. O técnico coloca que está sendo estudada a contratação de uma zeladoria para os abrigos e que o espaço de uso dos abrigos ficará delimitado, também conforme solicitação da polícia, garantindo-se os limites de cada ocupação (FLORIANÓPOLIS, 3º TRIMESTRE DE 2001).

Somente no ano de 2004, representantes da Prefeitura admitiram em reunião que deveriam ter acolhido as sugestões da comunidade de iniciar o Projeto pelo Setor A – Comunidade Nossa Senhora da Glória, e não pelo Setor E – Novo Horizonte, considerando que a

Comunidade Nossa Senhora da Glória possuía o maior número de famílias em situação de risco e era constituída por becos. Esta decisão teria poupado os desgastes com as famílias em situação de risco, que ficaram prejudicadas no atendimento preferencial de suas necessidades, e minimizado os sérios problemas de violência em destaque no ano de 2004:

Colocou também que, se a Prefeitura tivesse ouvido a sugestão das lideranças comunitárias de iniciar as obras pelo Setor A, talvez a situação de violência não estivesse tão agravada. O técnico da prefeitura esclareceu que o início do Projeto se deu pelo Setor E por ser mais fácil do ponto de vista da urbanização e também pela falta de experiência por parte dos técnicos da PMF na execução de um projeto deste porte. Afirmou que, se o Projeto estivesse iniciando hoje, com a experiência que o pessoal adquiriu, certamente começariam pelo Setor A (FLORIANÓPOLIS, 3º TRIMESTRE 2004).

Uma das questões que repercutiram durante o desenvolvimento do Projeto foi a situação das famílias em situação de risco e o tratamento dado a elas, uma vez que, nem a arquitetura logística da urbanização do Projeto, nem a arquitetura social deram ciência desta realidade, portanto, planejamentos descolados do contexto de extrema pobreza e precariedade habitacional da Região que suscitou o Projeto. É curioso visualizar o texto contido no Relatório do 3º Trimestre sobre tal questão:

Há maior problema em relação às situações de moradias precárias, situações de risco e solicitações de indenizações de benfeitorias, onde **as famílias têm dificuldades de compreender e aceitar** que o projeto seja desenvolvido por etapas, com uma seqüência programada por setores, não sendo sua situação resolvida de imediato. Muitas argumentações são feitas para esclarecer e reduzir conflitos (FLORIANÓPOLIS, 3º TRIMESTRE 2001).

Há nesta assertiva uma referência clara à lógica imperativa da adaptação das famílias à engenharia do Projeto, independente das suas condições objetivas e necessidades, bem como à menção explícita a redução de conflitos, por meio de “discursos e práticas que obscurecem o poder [...] e silenciam vozes dissidentes” (ALMEIDA, 2006, p. 102).

Dagnino et.all. (2006, p.102), ativos difusores das elaborações de Chantal Mouffe a respeito do poder numa prática democrática, traduzem desta forma o pensamento da autora:

[...] um certo grau de consenso é necessário, mas ele, constituído por princípios ético – políticos, deve ser apropriado na sua potencialidade de abrigar conflitos, de abrigar vozes dissidentes. O que está em jogo, no fundo, é o pressuposto de que a democracia, quanto mais vigorosa, mais ancorada está numa cultura que oportuniza o dissenso e em instituições que permitam sua aparição e negociação na esfera pública.

A idéia do “consenso” também é predominante nas orientações do BID, “adquirida mediante a participação – ao significar harmonia, concordância, e ser contrária ao conflito - é funcional à legitimidade das políticas (focalistas e setorializadas)” (SANTANA, 2006, p. 147).

A pressão da Comissão de Habitação junto ao Poder Público para a absorção de reivindicações e alterações de itens importantes do Projeto foi sustentada nesse período pela atuação decisiva das Assessorias da UFSC e OAB, que, instrumentalizando politicamente lideranças e moradores, conseguiram interferir e modificar estruturas conceituais e de logísticas definida pelo Projeto, auxiliados também pela adesão de técnicos do Programa às reivindicações comunitárias, com destaque para:

- **Alteração de 54 abrigos para 68; portanto, mais 14 abrigos para atender as situações de risco e precariedade habitacional, conforme descrito no Relatório do 2º Trimestre de 2001**

As situações de risco e precariedade habitacional mapeadas nos vários setores das três comunidades têm sido fator de insistente procura no escritório por famílias cujas condições de habitabilidade têm se tornado totalmente impróprias, considerando as deficiências na rede de esgoto, no sistema de drenagem pluvial e também na falta de recursos financeiros e materiais para a recuperação ou reconstrução imediata da habitação precária pela próprias famílias. Estas buscam junto ao escritório uma resposta imediata para o seu problema e têm dificuldade de aceitar que o problema esteja condicionado às etapas e prazos previstos no projeto. A dificuldade de resolução imediata destas situações, associadas a reivindicações de lideranças comunitárias, com amparo em pareceres da área social, levaram a equipe técnica a repensar aspectos do projeto e a propor a ampliação do número de abrigos provisórios para atender esta demanda temporariamente, até a execução final do projeto (FLORIANÓPOLIS, 2º TRIMESTRE DE 2001).

- **Desativação dos alojamentos provisórios da área de lazer da Comunidade Novo Horizonte que foram utilizados pelas famílias do HB e a construção de Centro de Atividades Múltiplas**

Na reunião comunitária do dia 27 de junho, as lideranças comunitárias da Comunidade Novo Horizonte sugeriram a desativação dos alojamentos provisórios da área de lazer da comunidade (serviram para as famílias do HB) e a construção do Centro de Atividades Múltiplas, pois a comunidade se ressentia de espaço de lazer para crianças e jovens, considerando o tempo de funcionamento do abrigo na área desde 1998. Argumentado pela Prefeitura sobre a importância deste equipamento para a eficiência da estratégia de remanejamento das famílias e construção das habitações no decorrer do projeto. No decorrer do ano de 2001, os alojamentos do Novo Horizonte apresentaram inúmeros problemas relativos à absoluta precarização das condições da estrutura física (abrigos construídos de madeira) e de infra-estrutura de saneamento, especialmente sistema de esgoto em condições precárias, colocando em risco a vida das famílias, bem como ocorreu invasão de alojamentos desocupados, em 20 de agosto de 2001, demandando

inúmeras providências e problemas para a solução do impasse, o que levou a Prefeitura a realizar a desativação dos alojamentos (FLORIANÓPOLIS, 2º TRIMESTRE DE 2001).

Neste caso específico, no primeiro momento da reivindicação comunitária, o Poder Público arbitrariamente utiliza seu poder técnico para renegar a possibilidade de desativação dos alojamentos. Somente após o acontecimento de episódios desgastantes para o Poder Público, também exaustivamente levantados pela equipe técnica, há a decisão em desativar o alojamento. O ganho, neste caso específico, foi a antecipação da construção do Centro Comunitário.

➤ **Desenvolvimento de Unidades Habitacionais Diferenciadas para atender situações especiais, como: famílias numerosas, deficientes, idosos e comércio.**

Esta questão foi defendida também pelos técnicos da área social, que, junto com lideranças e moradores reverteram a proposta unilateral do Programa, adequando à realidade de indicadores expoente das famílias. Igualmente, a modalidade estética das Unidades Habitacionais, sua adaptabilidade à realidade das famílias e a pretensão de instaurar um paradigma habitacional no município não saíram da pauta de discussão e avaliação entre lideranças, moradores, Poder Público, Órgãos Financiadores, merecendo estudo próprio.

➤ **Sobre os abrigos provisórios**

Questões relativas aos abrigos provisórios fizeram parte da pauta de reivindicações da Comissão de Habitação entregue ao Secretário da SMHTDS, sendo registradas no Relatório do 4º trimestre de 2001. Do que é relatado abaixo, somente foi incorporado à dinâmica do Projeto o **acesso de famílias numerosas a 02 abrigos provisórios** (houve dificuldades também por parte de técnicos da equipe social em argumentar favoravelmente à questão junto à equipe responsável pelo projeto urbanístico); as outras questões sofreram mutações durante o desenrolar do Projeto, as quais aparecerão na descrição dos anos seguintes.

As famílias numerosas poderão ampliar no sótão ou ter acesso a 02 unidades; a Prefeitura, por sugestão das comunidades, deverá acompanhar e avaliar a questão da ventilação no sótão para adaptar melhorias para conforto e manutenção; haverá acompanhamento social permanente às famílias com a contratação de profissionais da equipe de consultoria, descentralizando a participação; será reforçada junto à empreiteira a contratação de mão-de-obra local e qualificação de pessoal; formação de Comissão de acompanhamento de obras por setor com a participação de lideranças da Comissão de Habitação(FLORIANÓPOLIS, 4º TRIMESTRE DE 2001).

O tensionamento ocorrido nas relações entre o Poder Público e a Comissão de Habitação, considerando as reivindicações comunitárias por “participação efetiva” na concepção do Projeto, pode ser observado nos trechos dos relatórios de reunião. Neles o Poder Público questiona a legitimidade da atuação das assessorias comunitárias no processo, na oportunidade em que a Comissão apresenta uma relação de exigências a serem repassadas ao Secretário da SMHTDS, tais como: que as famílias numerosas sejam atendidas com abrigos provisórios duplos; que as unidades habitacionais sejam entregues com corrimão para evitar acidentes; que sejam desenvolvidos os projetos de Geração de Renda; que o sistema viário não prejudique as famílias; e cobrança em relação a documento enviado pelo Departamento de Arquitetura da UFSC, solicitando convênio com a Prefeitura, já encaminhado em 2000, sem resposta (o Poder Público ignorou esta proposta da UFSC – Departamento de Arquitetura, não tendo ofertado resposta ao pleito em tempo algum). Também destacada a fala taxativa do representante do Poder Público sobre a impossibilidade de alterar o traçado do sistema viário, importante demanda comunitária em relação ao Projeto original. A liderança comunitária busca resgatar a discussão ampla do assunto:

[...] membros da Comissão ressaltaram a presença da Universidade, através do curso de Arquitetura, que presta assessoria à comunidade no Projeto HBB. Foi também citada a assessoria da Comissão dos Direitos Humanos da OAB, através de uma advogada, solicitada pela Comissão para acompanhar o processo de discussão do Projeto e negociações com as famílias na defesa dos interesses comunitários. Técnicos da Prefeitura citaram que já houve discussões anteriores com a comunidade e que a UFSC passou a participar num segundo momento, com o processo em andamento. Ainda assim o projeto pode ser aperfeiçoado, desde que bem justificado [...] O Gerente da Habitação ressaltou a questão da participação, alegando que, embora algumas das atuais lideranças não tenham participado no início do processo, houve várias reuniões e discussões comunitárias, sendo o Projeto hoje uma realidade, cuja participação tem se intensificado. Informou ainda sobre o contato feito com o IPUF, em que técnicos deste órgão informaram não ser possível alterar o traçado do sistema viário, que é uma reivindicação das lideranças, considerando implicações com o entorno. Quanto ao sistema viário, um líder disse que a idéia do Projeto é conhecida há dez anos e que irá atingir muitas ruas. Por isto deve ser discutida amplamente (FLORIANÓPOLIS, 4º TRIMESTRE DE 2001).

Frisa-se que, por conta da pressão da Comissão de Habitação, foi registrada a presença do Secretário da Pasta e de outros Secretários Municipais em reuniões, modificando este cenário protagonizado quase que na totalidade pelos técnicos. Na reunião com o Diretor do Instituto de Planejamento Urbano de Florianópolis (IPUF) para tratar sobre o sistema viário, foram

apresentados os argumentos de ambas as partes sobre o assunto e o IPUF se comprometeu com encaminhamentos para qualificar a discussão do assunto, o que não aconteceu: “IPUF irá realizar estudo para avaliar o impacto do fluxo da via e sistema de segurança e se irão discutir conjuntamente propostas de áreas de lazer para a Região” (FLORIANÓPOLIS, 4º TRIMESTRE DE 2001). Nesta mesma reunião, foram feitas promessas pelos Secretários à Comissão referentes à antiga reivindicação comunitária relacionada a utilização de área contígua da COABH, como forma de neutralizar os argumentos da via relativos à área de lazer.

Sobre a pertinência da supremacia da presença dos técnicos em praticamente todos os eventos de interlocução comunitária, é característica constante da prática política gerencial, coadunada com os interesses neoliberal do BID, já amplamente identificados neste estudo, sendo desvelada em Dagnino et. al (2006, p. 173):

A prefeitura substitui o discurso da lealdade e do compromisso clientelista pelo discurso técnico – pragmático. Porém, os portadores deste discurso não são os secretários ou os funcionários de alto escalão, aos quais cabe agradecer os parceiros por meio da política, mas os técnicos, são eles que devem portar o discurso da eficiência e da qualidade do atendimento, “acima dos interesses pessoais”. Assim, no cotidiano da co-gestão, a expectativa da troca privilegiada deveria ceder lugar à atenção às regras e aos procedimentos impostos, visando garantir a qualidade do atendimento. No dia-a-dia da co-gestão, os portas-vozes da prefeitura seriam os técnicos e seu discurso “apolítico”.

Esta referência se aplica a todo o conjunto da experiência dos Programas HB e HBB, nos quais os técnicos desempenharam papel ativo e relevante nas negociações comunitárias, disseminando um discurso técnico – pragmático e anteparando muitas das situações conflituosas entre o Poder Público e a comunidade, que poderiam ter resultados em outros padrões hegemônicos, mesmo que provisoriamente.

A respeito desta questão, uma liderança comunitária assevera que “o Poder Público é muito reticente, é duro. Valoriza-se muito o conhecimento dos técnicos, especialmente na área da arquitetura” (PEREIRA, 2005, p. 33).

Outro registro do período (2001) foi a criação, por Decreto Municipal, da Comissão de Avaliação dos Imóveis da Região Chico Mendes, Novo Horizonte e Nossa Senhora da Glória, para a qual foi mobilizada a representação de lideranças no acompanhamento das negociações com as famílias. Como uma tarefa quase que cotidiana, as lideranças tiveram dificuldades em participar das negociações, e somente em 2003 as negociações começaram a ser feitas na própria comunidade, uma vez que ocorriam na sede da SMHTDS.

Encaminhado ofício à Associação dos Moradores da Comunidade Chico Mendes, solicitando participação nas Audiências de Negociação com as famílias do Setor D. Tanto o local das audiências, deslocado para o Conjunto Habitacional Chico Mendes, como a participação das lideranças nas audiências, têm sido avaliados como importantes para fortalecer a relação do Projeto com a comunidade e sua legitimidade (FLORIANÓPOLIS, 1º TRIMESTRE DE 2003).

O ano de 2002 foi pautado pelas discussões sobre o processo de remanejamento e acompanhamento das famílias nos abrigos provisórios, pelo início das obras das Unidades Habitacionais e pela presença de representação da CAIXA em reunião de avaliação com a Comissão de Habitação.

É manifestada, em trechos dos Relatórios Trimestrais, a intencionalidade em fomentar a criação da Comissão de Acompanhamento de Obras. No Relatório do 1º Trimestre, está evidenciado que “deverão ser operacionalizadas ações específicas de preparação das famílias para a convivência nos abrigos provisórios e de acompanhamento à construção das Unidades definitivas, com a instauração da Comissão de Acompanhamento de Obras” [...] e que “para o próximo trimestre deverão ser organizadas as comissões de lideranças e moradores para discutir e acompanhar o projeto, a partir de seus eixos principais, conforme previsto no Projeto de Participação Comunitária” (FLORIANÓPOLIS, 1º TRIMESTRE 2002).

É fundamental reforçar que a criação das Comissões Temáticas, como ação original do Projeto Social a ser desencadeada na etapa de execução das obras, não foi implementada, ficando centrada na questão das obras, espoliando, desta forma, a comunidade de diversificar seu poder de entendimento e de interferência sobre o Projeto. Esta dinâmica, pensada para a comunidade, foi transposta para a área técnica com a criação dos Grupos Executivos em 2003, que prescindiram da participação comunitária e foram os fóruns privilegiados de discussão e decisões sobre o andamento do Projeto.

Nesse ano, *não consta dos Relatórios oficiais*, foi recebida a demanda originada pelo envio do documento da Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano (SEDU) à Prefeitura referente ao Relatório elaborado pela “**Comissão de Habitação em Defesa das Comunidades Chico Mendes, Novo Horizonte e Nossa Senhora da Glória**”, o qual relata a resistência da Prefeitura em aceitar a legitimidade da representação da Comissão em defesa das Comunidades para o processo formal de articulação; a posição intransigente do IPUF quanto à alteração do traçado do sistema viário e denúncias quanto à legitimidade dos processos de adesão dos

moradores ao Projeto, bem como cita abaixo - assinado de 484 assinaturas de moradores da Região, pedindo a discussão e revisão de vários pontos do Projeto: tamanho das casas, financiamento, indenizações, coabitações, espaços comunitários, aberturas de ruas, Plano Diretor, obtenção de assinaturas nos Termos de Adesão, remoção de casas, e outros.

A Prefeitura, por meio de um Relatório Resposta (2004, p. 10), encaminhado aos Órgãos financiadores, rebateu as críticas expostas pela Comissão. Uma passagem neste relatório chama a atenção, uma vez que o Poder Público é categórico quanto à sub-relevar as necessidades das famílias, transformando-as numa alegoria acadêmica, numa clara referência à atuação da assessoria da UFSC na Comissão, ao invés de entender que os “fenômenos comunitários” na citação, e outros mais, são determinações importantes a serem consideradas, nos níveis técnico e político, quando da estruturação de um projeto com estas características.

Já a possibilidade de se tratar as necessidades de cada família individualmente, continuamente reclamada pela Comissão em reunião com os técnicos da Prefeitura deve ser desconsiderada pela sua inviabilidade, ditada pela própria dimensão do Projeto e pela dinâmica populacional da comunidade - que inclui crescimento constante, coabitações e rotatividade das famílias, entre outros fenômenos e porque traduz falta de caráter prático e conteúdo meramente acadêmico.

Por conta destas questões, representante da CAIXA participou de reunião comunitária para avaliação do Projeto, após visita aos trabalhos sociais no Prédio Chico Mendes, situações de risco e abrigos provisórios: “Cada qual presente avaliou a importância do projeto para a Região, as mudanças em curso e a legitimidade dos procedimentos adotados pela Prefeitura. Manifestaram preocupação com as situações de risco e fiscalização sobre os casos de indenização de benfeitoria e construção/melhoria/ampliação das moradias” (FLORIANÓPOLIS, 3º TRIMESTRE DE 2002).

Cabe lembrar que observações empíricas demonstram a relativização da manifestação das lideranças comunitárias quando colocadas em posição de conferência direta com autoridades e representantes diretos dos Órgãos Financiadores. Esta situação permeou a experiência Chico Mendes, mesmo nos períodos de maior tensionamento das relações, sugerindo que o chamado para a co - gestão dos líderes comunitários, no contexto da democracia gerencial, é “impossível de ser recusada, mas ao mesmo tempo impossível de ser exercida com autonomia” (TATAGIBA,

2006, p. 173- 173), especialmente num tempo histórico e cultural marcado pelo “circuito das trocas clientelistas”.

O ano de 2002 marca o início da escalada da violência na Região, que assumiria índices alarmantes nos anos seguintes, com repercussão sobre o desenvolvimento do Projeto.

Em 2003, esta situação da violência é repercutida novamente no Relatório Trimestral:

A crescente violência vivida pela região requer estudos e ações integradas das instituições, do Executivo e do Judiciário, em articulação junto às organizações representativas locais, na busca de soluções e medidas emergenciais de contenção da violência e para garantir a segurança e permanência das famílias e de técnicos /funcionários na área (FLORIANÓPOLIS, 1º TRIMESTRE DE 2003, p. 46).

A Região, grande canteiro de obras por conta do Projeto, continuava a carecer de políticas públicas capazes de alterar a condição das famílias, sobretudo, no tocante às condições materiais de reprodução.

O entendimento sobre o processo da violência, segundo Telles (2007, p. 503), passa pela investigação dos nexos que:

[...] articulam a sedução encantatória do moderno mercado de consumo e o bloqueio das chances promissoras do mercado de trabalho, as práticas ilícitas que atravessam a dita economia informal [...] e os circuitos do tráfico de drogas, com suas capilaridades nas práticas cotidianas e nas tramas da sociabilidade popular.

No âmbito das relações entre as lideranças e o Poder Público, em 2003 ocorreu descontinuidade nos processos de articulação comunitária, gerando insatisfação de moradores e lideranças, também devido ao atraso das obras e descumprimento de prazos de permanência nos abrigos provisórios, conforme Relatório: “Moradores dos abrigos apresentam problemas enfrentados pelas famílias, devido à demora na entrega das casas, alegando deteriorização nas relações de vizinhança, insegurança quanto ao projeto. Solicitaram reunião com a prefeitura” (FLORIANÓPOLIS, 3º TRIMESTRE DE 2003).

Igualmente, ocorreram reuniões importantes com a presença do Secretário da Pasta e também com representação da CAIXA, motivadas pela persistência da Comissão de Habitação em alterar o Projeto quanto ao sistema viário e debater sobre o atendimento às situações de risco; por outro lado, o Poder Público também centrou forças em descaracterizar a atuação das assessorias comunitárias no processo. A participação da CAIXA em reuniões atendeu aos apelos

burocráticos e funcionais do Programa, não acolhendo como possíveis às reivindicações comunitárias. No trecho que segue, são encontrados estes elementos em destaque:

Houve questionamento em relação à abertura da Rua Joaquim Nabuco, explicitado por uma liderança. Técnico do Programa falou que houve um planejamento e que o projeto foi aprovado na comunidade, com possibilidades de algumas modificações para melhorar, desde que sejam exequíveis e não aumentem os custos. O Gerente de Habitação destacou os fatores dificultadores e o rigor dos agentes financeiros para mudar um projeto que já foi aprovado [...] Técnicos da Caixa ressaltaram aspectos técnicos, burocráticos e financeiros do projeto que já foram aprovados pela comunidade, tendo, portanto, dificuldades para alterações [...] Assessor do Departamento de Arquitetura falou que houve avanços na questão do tamanho das casas do projeto e que concorda com o planejamento da Prefeitura quanto aos acessos para fluxos de bombeiros, ambulâncias etc, que “está tudo bem feito”, mas discorda do sistema viário. Alegou ter solicitado ao IPUF, em duas reuniões, estudo de impacto ambiental, previsto no Estatuto da Cidade, e estudo do fluxo de veículos e “propôs” que a Prefeitura fundamente a proposta da referida via de forma científica, considerando que a ocupação da área é uma realidade e surgiu após o Plano Diretor. Questionou ainda, juntamente com uma liderança a participação da comunidade, alegando que não ocorreu. Técnico do Projeto fez um retrospecto do processo de participação, desde as primeiras discussões e reuniões com as três comunidades até a realização das assembléias, onde foi aprovado o projeto. Disse ainda que a intervenção da universidade, através do professor de Arquitetura, em assessoria às lideranças, ocorreu após as discussões, aprovação e andamento do projeto na região (FLORIANÓPOLIS, 2º TRIMESTRE DE 2003).

Em 2004, foram realizadas eleições municipais e este evento teve repercussão no desenvolvimento do Projeto, com a entrega de unidades habitacionais às famílias em eventos com a presença da Prefeita e Secretariado, como é de praxe ocorrer em nossa cultura clientelista.

No Relatório do 4º trimestre, é registrado que “continuam as dificuldades quanto a encaminhamentos e definições que dependem das deliberações dos poderes decisórios da PMF, devido à interrupção de reuniões sistemáticas da UEM” (FLORIANÓPOLIS, 4º TRIMESTRE DE 2004) e [...] interrupção na sistematicidade de reuniões entre representações ou lideranças comunitárias e técnicos e coordenações que atuam no projeto integrado, (FLORIANÓPOLIS, 4º TRIMESTRE DE 2004), fatos estes já consequência da derrota da Prefeita Ângela Amin nas eleições, com a “retirada de cena” da administração, provocando um “hiato de responsabilidades” que penaliza a população.

Outra alteração substancial do cenário participativo foi a “saída” das assessorias comunitárias da constituição da Comissão de Habitação, provavelmente desgastadas pela conduta do Poder Público em não reconhecer a legitimidade destas nas negociações, como estratégia de exclusão de atores polêmicos. Tal fato enfraqueceu a representação comunitária e seu potencial

crítico, ativo e propositivo (TATAGIBA 2006, p. 164), associado a que, no período, houve problemas com a representação formal das comunidades, uma vez que as Associações de Moradores, especialmente Chico Mendes e Nossa Senhora da Glória, estavam com pendências em relação a mandatos e eleições das Associações de Moradores. Não se pode esquecer que até este momento não haviam sido desenvolvidas ações referentes ao Projeto Social que fortalecessem politicamente as lideranças, sequer para o processo funcional de participação e para a formação e assunção de novas lideranças.

No Relatório, é feita a seguinte retrospectiva sobre a participação comunitária no Projeto:

A discussão integrada entre PMF e comunidade ocorreu com momentos de maior intensidade e outros com menor intensidade; no entanto, a partir deste ano de 2004, a relação entre técnicos e lideranças se tornou significativamente aproximada. Este aspecto foi melhor observado na presença das lideranças no processo de identificação, abordagem e seleção das famílias em situação de risco moradoras dos setores A e B, que aguardam a chegada do projeto. As lideranças também contribuíram de forma expressiva no processo de negociação e controle da área em que as casas foram demolidas, sem perspectiva de construção imediata pelo Projeto (FLORIANÓPOLIS, 4º TRIMESTRE DE 2004).

Outra citação do Relatório traduz também a articulação com as lideranças nesse período:

O processo de participação comunitária **apresenta-se mais expressivo**, considerando a realização de reuniões sistemáticas com representações comunitárias para discussão sobre o desenvolvimento do projeto integrado e a organização da Associação de Moradores do Novo Horizonte, face a dinamização do Centro Comunitário. Este trabalho vem mobilizando lideranças para a gestão compartilhada do Projeto e fortalecendo o diálogo do beneficiário com a Administração Pública Municipal (FLORIANÓPOLIS, 3º TRIMESTRE DE 2004).

As sugestões de “aproximação” e “parcerização” identificadas no texto são absolutamente reveladoras do conceito de participação disseminado pelo Projeto. Neste molde de ação, “articulação e sinergia são palavras-chaves” (TATAGIBA, 2006, p. 144).

O que está em jogo não é a definição compartilhada do que deverá ser considerado interesse público, mas a disposição de cada ator “realizar a sua parte”, “oferecer a sua contribuição”, disponibilizar seu tempo e criatividade para “reunir esforços”, visando à solução de um problema, que só pode ser resolvido “com a contribuição de todos” (TATAGIBA, 2006, p. 144).

Esta citação pode ser utilizada também para elucidar as pretensões “participativas”, que implicam “*selar compromissos*”, “*agir em conjunto*” e de “*forma articulada*”, entonações carregadas de erotismo político, considerando que parece ser fundamental para as lideranças que seu poder seja respeitado pela Prefeitura, mesmo em instâncias e em situações que não são de sua responsabilidade, como conter invasões ou depredações. Nos trechos dos Relatórios, pistas sobre esta consideração:

Buscar constantemente a colaboração e intermediação da comunidade/lideranças é alternativa encontrada quando da ocorrência de problemas de violência e vandalismo” (FLORIANÓPOLIS, 3º TRIMESTRE DE 2003).

A Coordenadora do Projeto Social da PMF levantou a preocupação com os abrigos que estão sendo desocupados para não acontecer invasões e depredações. Solicita apoio das lideranças nesta questão. As lideranças concordaram e sugeriram uma reunião com os moradores para tratarem deste problema (FLORIANÓPOLIS, 3º TRIMESTRE DE 2003).

Nas reuniões ocorridas com a Comissão de Habitação, também chamou a atenção que a maioria das pautas era de caráter *informativo*, com o intuito de *repassar informações* da equipe técnica, num processo claro de despolitização do ambiente de negociação e de tomada de decisões, transformado em arena de consensos e de unilateralidade:

Repasse de informações sobre a situação das obras físicas, urbanísticas, habitacionais e de equipamentos comunitários; contratação dos serviços de consultoria com a FEESC e situação de trabalho desta equipe, [...] **repassar para a comunidade** a situação atual das obras; **repassar** informações sobre galpões de Geração de Renda (FLORIANÓPOLIS, 2º TRIMESTRE DE 2004; [...] Esclarecimentos às lideranças comunitárias sobre realização das obras na Região Chico Mendes - Uma liderança pediu esclarecimentos sobre a construção dos galpões de Geração de Renda e da creche, uma vez que existia na comunidade a expectativa de que estariam sendo construídos neste mês de julho, o que não está acontecendo (FLORIANÓPOLIS, 3º TRIMESTRE DE 2004).

Entretanto, as informações eram parciais e não davam conta de responder as indagações comunitárias da população que, na condição de beneficiária, era refém do conteúdo técnico decidido em Gabinete. No trecho seguinte, as lideranças solicitam informações preciosas sobre o desenvolvimento do Projeto e que deveriam suscitar debate e análises, como a relação das famílias indenizadas e que abandonaram a Região; exemplificando, se confirmou na Região uma “evasão” de moradores, tema fundante para avaliação do Projeto e da conjuntura local e nacional

e que não é apropriada criticamente nas reuniões. Este é somente um dado que repercute o distanciamento da comunidade quanto a grande transformação pela qual passou a Região:

Uma das lideranças **questionou a PMF, uma vez que não repassa as informações para as lideranças** e listou as mesmas: relação das famílias negociadas, relação das famílias indenizadas; relação das famílias que saíram da área; atas de reuniões; atas das reuniões da Comissão do Meio Ambiente. [...] Outro líder levantou novamente a listagem das famílias em situação de risco; que está tentando atualizá-la e solicita um técnico da Prefeitura para acompanhá-lo. Foi solicitado por uma liderança que a PMF repassasse **informações** sobre quantas casas já foram entregues até agora no Projeto HBB e HB e também que **fosse afixado em algum local da comunidade um mapa da área com essas informações sobre o projeto**. Acha também importante informar o número de famílias em situação de risco que já foram atendidas (FLORIANÓPOLIS, 2º TRIMESTRE 2004).

Nos assistemáticos encontros com a Comissão de Habitação, “espaços da não-decisão” (TATAGIBA, 2006, p. 161), muitas demandas trazidas não eram encaminhadas, ficando para “deliberações” no nível central, das mais relevantes e impactantes para a população, até as mais corriqueiras que mereceriam autonomia técnica para solucionar e mesmo aquelas que eram objeto de manifestação comunitária, como abaixo-assinados:

Uma liderança solicitou providências da PMF para abrir/ alargar uma servidão no setor A, entre a Rua Nicarágua e Joaquim Nabuco, pois só há uma casa que está no traçado da rua, evitando assim que a área sirva de esconderijo para os traficantes. O Gerente da Habitação **esclareceu que, para a viabilização dessas obras de infra-estrutura, é preciso verificar se há orçamento**, pois elas envolvem indenizações (FLORIANÓPOLIS, 3º TRIMESTRE DE 2004).

Foram levantados os problemas de manutenção das cisternas, cujas portas estão abertas e as tampas quebradas, com acúmulo de lixo e dejetos de animais, com riscos de contaminação da água. Técnico de Obras ressaltou que a partir dos meses de outubro, novembro e dezembro, quando as temperaturas começam a aumentar, são gerados mais problemas de água no complexo e é preciso que a Prefeitura se antecipe para evitar problemas no final do ano. Foi proposta então a **compra de 08 cadeados grandes** com correntes e cópias das chaves para todos os moradores. **Tais propostas serão levadas para o Secretário de Habitação, a quem caberá definir a viabilidade** (FLORIANÓPOLIS, 3º TRIMESTRE DE 2004).

Houve cobranças para com a Prefeitura, em relação ao **ofício e abaixo-assinado** encaminhados pela Associação de Moradores à SHTDS, solicitando o fechamento de um acesso (beco) que ocasiona riscos de segurança às famílias e **cujo retorno ainda não foi dado à comunidade** (FLORIANÓPOLIS, 3º TRIMESTRE DE 2004).

Um dos assuntos que demandou a intensificação de reuniões com as lideranças nesse período foi à dinamização do Centro Comunitário Novo Horizonte. A expectativa, quando da

projeção destes equipamentos comunitários, era de que fossem geridos pela comunidade, por meio de um Conselho Gestor, ou alguma estrutura comunitária equivalente. Tradicionalmente, a Prefeitura não tem conferido competência administrativa, técnica e política na sua atuação junto aos empreendimentos comunitários, haja vista a situação do Complexo Chico Mendes.

No trecho que segue do Relatório, está sendo discutida qual estratégia utilizar para saber da Comunidade Novo Horizonte que atividades desejam no Centro Comunitário. Em negrito, a função atribuída à comunidade de “comunicação” e “consulta” e também o encaminhamento dado à questão, qual seja, a modalidade “levantamento”. O líder comunitário que insistiu na realização de assembléia comunitária não teve sua proposição considerada, e assim vão se forjando os simulacros participativos.

O Comitê de Articulação, Apoio e Acompanhamento na execução das Políticas Sociais da PMF-SHTDS sugere que se faça uma **apresentação a comunidade** dos vários órgãos que atuarão no Centro. A liderança comunitária sugeriu a realização de uma **assembléia com a participação de toda a comunidade**. Ressaltou também a importância da população ser **consultada** sobre quais atividades deseja que sejam realizadas no Centro. O Gerente de Habitação salientou que **uma pesquisa com a comunidade pode não ser produtiva, considerando que a população está cansada, sugeriu a realização de uma reunião**. A Coordenadora do Projeto Social informou que na quinta feira haverá uma reunião com todas as entidades que trabalham na Região e solicitou que os participantes deste encontro formem um grupo para estabelecer um calendário para a utilização do espaço. O Gerente da Habitação sugeriu a participação de uma liderança neste grupo. A líder em questão informou que não gostaria, **pois pensa que primeiramente se deve consultar a comunidade**. **Encaminhamento:** - A creche Chico Mendes, a Casa da Cidadania e o Posto de Saúde do Monte Cristo realizarão um **levantamento com as famílias** para saber quais atividades estas desejam que sejam realizadas no CC Novo Horizonte (FLORIANÓPOLIS, 2º TRIMESTRE DE 2004).

Sobre a experiência de dinamização e co-gestão dos espaços comunitários construídos pelo Programa na Região, que poderia ser mais bem detalhada, pode-se inferir, a partir dos registros nos Relatórios, que o processo conduzido pelo Poder Público e aceito pelas lideranças pautou-se pelo discurso técnico –pragmático, que privilegiou a formatação de regras de “convivência”, de “utilização” de espaços, equipamentos, com o estabelecimento de “regimentos” e “formas” de conduta, em detrimento de proposições que efetivamente “dinamizassem” as relações do espaço com a população e suas necessidades e com o investimento real em políticas públicas para a Região.

A tônica presente no Projeto da “*convivência da participação*” (TATAGIBA, 2006, p. 163), na qual o Poder Público faz “concessões” quando pressionado, e a sociedade civil aceita participar do jogo, mesmo sabendo não poder compartilhar da decisão quanto às suas regras,

despe o campo movimentalista de conteúdo autônomo e crítico e transforma “os espaços públicos participativos em “espaços da não – decisão”.

Um registro importante do período foi o equacionamento da situação das famílias em situação de risco habitacional, tema que não saiu da pauta das reuniões, motivado pelo empenho, quase hercúleo, de lideranças e técnicos da área social, demandando, inclusive, uma representação ao Ministério Público, que foi respondida pela Prefeitura. A participação das lideranças foi decisiva, tanto na reivindicação, quanto na composição do diagnóstico da situação e nas definições sobre os critérios de atendimento às famílias. As decisões tomadas, no tempo histórico dos interesses do Projeto, apresentam caráter de atendimento restritivo às famílias e compatíveis com a arquitetura do Projeto.

Levantamento concluído com a participação das lideranças: serão disponibilizados, em outubro, 13 abrigos e em novembro teremos mais 17. Em dezembro, teremos 06 novas unidades habitacionais do HB para atender as famílias em situação de risco. A equipe da PMF levanta com as lideranças as 13 famílias em situação de risco para serem atendidas nestes abrigos disponíveis e mais 6 famílias em situação de risco priorizadas para ocuparem as novas unidades habitacionais (FLORIANÓPOLIS, 3º TRIMESTRE 2004).

A partir da iniciativa das lideranças comunitárias e da equipe social da SHTDS em encaminhar as questões de situação de risco dentro da área do projeto, remanejando e dando respostas sobre os passos do projeto, percebe-se maior tranquilidade dos moradores expostos aos riscos de moradias dos setores A e B(FLORIANÓPOLIS, 4º TRIMESTRE 2004).

Em dezembro de 2004, foi realizada importante reunião comunitária, com lideranças, técnicos e representantes da CAIXA para fazer avaliação do Projeto Integrado e construir estratégia a fim de sensibilizar a nova Gestão Municipal, a partir de 2005, das pendências do Projeto, que naquele período eram de toda ordem:

Providências cabíveis para a Gestão que inicia em 01 de janeiro de 2005: 1- levantamento sócio – econômico das famílias atendidas e famílias aguardando atendimento: identificar as 1109 famílias constantes do projeto; identificar o número de pessoas que necessitam de unidades diferenciadas; identificar a vocação profissional e o perfil produtivo da população; 2- Reunião da PMF, comunidade e CEF para: rever e definir critérios de atendimento do programa HBB (famílias numerosas, coabitações.); estudar a readequação do projeto em face do limite de 25% de aditamento do contrato; definir as propostas para uso e realização de atividades nos Galpões de Geração de Renda; 3- contratar, em caráter de urgência, serviços de consultoria para desenvolver as macroações previstas na reprogramação do PPC aprovada em outubro de 2003. A efetividade das ações condicionam a continuidade das obras; prioridade absoluta para construção da creche no setor C; implantação de “equipe de pequenas obras” para

manter os equipamentos comunitários e públicos; atenção especial na continuidade das ações desenvolvidas nos equipamentos comunitários e definir as coordenações; assegurar a permanente fiscalização, evitando invasões e depredações, contando com a parceria das lideranças; Recomendação expressa da CEF e das lideranças: assegurar a continuidade dos técnicos, detentores da história do projeto e da comunidade; garantia de interlocução entre os órgãos da Prefeitura que integram a UEM(FLORIANÓPOLIS, 4º TRIMESTRE 2004).

Nesta mesma reunião, uma liderança questiona sobre a possibilidade de incremento do número de unidades habitacionais diferenciadas para atender as necessidades comunitárias, havendo posicionamento negativo da representação da CAIXA, presente à reunião, com base em argumentos técnicos e financeiros, apelando para a autoridade da Prefeitura, no caso, de estancar a “*realidade bem diferente*”, conforme lembrou o técnico da área social:

Uma liderança pergunta sobre a possibilidade de construir mais casas diferenciadas e o representante da CAIXA responde que o grande número de casas diferenciadas está aumentando o custo para a PMF, causando grande impacto. Já o Ministério das Cidades não pagará além do previsto, pois a meta foi a construção de 38 unidades habitacionais. **Ressaltou a necessidade da Prefeitura ser firme, pois tem-se que partir do princípio que os recursos são limitados.** Assistente Social da PMF salienta que o valor não pode ser ultrapassado, mas que **a realidade é bem diferente**, pois as situações encontradas nos cadastros de 1998 e 2000 divergem com as que são encontradas atualmente (FLORIANÓPOLIS, 4º TRIMESTRE 2004).

O ano de 2005, sob o signo de nova administração do Prefeito Dário Berger e da criação da Secretaria Municipal de Habitação e Saneamento Ambiental – SMHSA foi marcado pelo episódio referente à aceitação comunitária da reprogramação das obras do Projeto, especificadas na seção 2 deste estudo, objeto de aditivo junto à CAIXA. A adesão da comunidade a esta reprogramação suscitou polêmica e era exigência dos Órgãos Financiadores, segundo descrito no Relatório:

As reuniões comunitárias para tratar da reprogramação, em que pese a polêmica gerada com as alterações propostas pelo Município em função de limites de ordem contratual, têm se configurado como espaços participativos e de interlocução entre lideranças, população beneficiária e agentes executores, e as mudanças serão viáveis na medida em que forem incorporadas pela população (FLORIANÓPOLIS, 1º TRIMESTRE 2005).

O arquiteto do Projeto Chico Mendes lembrou que, em reuniões realizadas em agosto/04 e janeiro de 05 com representantes do Ministério das Cidades, definiu-se que todo o processo de mudança deve ser estudado junto à comunidade e as conclusões encaminhadas àquela instituição (FLORIANÓPOLIS, 1º TRIMESTRE 2005).

A reprogramação das obras e serviços, necessária para a continuidade e conclusão do projeto, a princípio tem apresentado repercussão negativa junto à comunidade e

entidades representativas locais, que interpretam as alterações como perdas (FLORIANÓPOLIS, 1º TRIMESTRE 2005).

As mudanças substanciais no Projeto, efetuadas pelos técnicos, deveriam ser submetidas à população e lideranças para legitimação, o que exigiu da equipe técnica uma sobrecarga de argumentação e também a atuação direta do Secretário da Pasta nas negociações, que culminaram com a aceitação, após eventos comunitários, meros simulacros participativos. Esta assertiva é confirmada pelo desempenho do Poder Público e das lideranças, apontada nos trechos dos Relatórios:

Segundo o Secretário de Habitação, as obras até o momento excederam os recursos existentes - não é possível adicionar nenhum outro valor ao contrato; Há necessidade de um maior número de unidades diferenciadas e para isso pretende-se reduzir o número de moradias tipo A e acrescentar tipos D e G. **Uma liderança manifesta preocupação com a supressão da cozinha industrial, sugerindo que se deve repensar esta questão.** Acha que tal atividade será garantia de emprego para as pessoas que, conseqüentemente, terão condições de pagar suas casas, contas de luz, impostos. **O Secretário ressaltou que as pessoas podem realizar cursos de padeiro e confeitiro e ingressar no mercado de trabalho em regiões da Grande Fpolis, independente da construção do Galpão.** Outro líder comunitário revelou-se contrário à alteração da proposta inicial, considerando a construção do centro comunitário, cozinha industrial e padaria, imprescindíveis para a comunidade. O Gerente de Habitação colocou que, caso as alterações propostas sejam aprovadas, o espaço da creche localizada no pavimento térreo do Prédio Chico Mendes poderá ser utilizado como Centro Comunitário e nos andares superiores poderá ser criado um Centro Social Urbano com instalação de escola profissional feminina, cursos diversos, espaço de lazer e outras atividades. **A liderança acha importante reunir as Comunidades Nossa Senhora da Glória e Chico Mendes para informá-las e definir as alterações, uma vez que ambas assinaram um termo de adesão concordando com o Projeto inicial.** Considera que a comunidade vai pagar o preço pela falta de recursos e conseqüentes cortes nas benfeitorias. **O Secretário interferiu, afirmando que não entende o prejuízo que a comunidade terá, uma vez que disporá das instalações do prédio Chico Mendes para o C C (local da creche) e outros espaços de uso comum. Líderes preocupam-se com a situação, achando que a população não irá concordar com as mudanças.** O arquiteto exibiu aos presentes o mapa ilustrativo contendo os diversos setores e discutindo possíveis alterações. **Técnicos lembraram o prazo estipulado pelo Ministério das Cidades para a apresentação das alterações no Projeto, solicitando agilidade nos encaminhamentos.** Ficou acordada uma Assembléia Geral no dia 18/03 (FLORIANÓPOLIS, 1º TRIMESTRE 2005).

Depreende-se da reunião que aspectos de largo impacto da reprogramação das obras, como as relacionadas à Geração de Renda e à transformação do espaço multifamiliar do Complexo Chico Mendes em área comum, recebem do Poder Público explicações simplistas e sem base diagnóstica consistente, no afã de regatear o consentimento às mudanças. Os líderes preocupam-se com a manifestação comunitária e recorrem à idéia de ouvir a comunidade. A

questão dos prazos aparece como mais um componente de pressão, sempre presente nos momentos em que é necessário se deliberar sobre questões importantes.

A Assembléia Comunitária não deliberou sobre a proposta, considerando um conjunto de fatores, como a inoperância do Poder Público em apresentá-la de forma acessível, a dificuldade comunitária em entender a reprogramação do Projeto (sobre o qual ainda tinham muitas dúvidas do Projeto original), traduzida pela supremacia de questões individuais trazidas à Assembléia, numa demonstração inequívoca do distanciamento entre “Projeto” e “comunidade”, mesmo depois de passados 04 anos de sua implantação, a qual será mais bem detalhada na seção posterior.

Segundo uma liderança comunitária:

[...] teve, no dia 18 de abril uma Assembléia, mas a comunidade não decidiu as mudanças. O pessoal veio mostrar as mudanças. Teve gente que falou que está no abrigo há tempo e nada..., houve muitos questionamentos. O Projeto perdeu a credibilidade pela demora. Era para estar pronto em três anos e já se passaram cinco (PEREIRA, 2005, p.36).

Nas reuniões comunitárias subseqüentes, com lideranças e Secretário de Habitação, foram feitas apresentações da reprogramação com maior detalhamento pelo Secretário (acrescidas de promessas) que “ponderou com as lideranças sobre a importância de haver amplo entendimento das mudanças que se fazem necessárias para viabilizar a continuidade das obras” (FLORIANÓPOLIS, 2º TRIMESTRE 2005).

[...] apresentou resumo da proposta de alteração do projeto e reprogramação das obras com o respectivo custo, alegando que foram priorizados as casas, o sistema viário e galpão de reciclagem, considerado um dos mais importantes no que se refere à geração de renda, e que deve ser discutido com a COMCAP a desativação ou não do Galpão de Itacorubi. Quanto a questão do CC, reforçou a proposta de transformar o Prédio Chico Mendes em um Centro de Atividades Múltiplas, que denominou de “Clube Social”, a ser dinamizado e mantido pela Secretaria de Desenvolvimento Social, com a implantação de vários programas sociais. Este espaço seria utilizado também como sede das Associações de Moradores Chico Mendes e Nossa Senhora da Glória, após a desocupação do espaço onde hoje funciona provisoriamente a creche. O Secretário informou que os galpões de geração de renda serão gerenciados pelo IGEOF e, se necessário, após avaliação feita por este órgão e de acordo com o mercado de trabalho, poderá ser construído posteriormente mais um galpão, no espaço previsto para o galpão 03, que ficará liberado e cujos recursos podem ser incluídos no orçamento da Prefeitura para 2006 (FLORIANÓPOLIS, 2º TRIMESTRE 2005).

Uma das lideranças, após o evento da Assembléia, entende que é “difícil consultar a comunidade sobre as propostas, considerando que cada um visa seu interesse próprio. Sugere que outras lideranças participem do processo de mudanças, uma vez que a maioria tem conhecimento do projeto desde sua implantação” (FLORIANÓPOLIS, 2º TRIMESTRE 2005).

A postura de técnicos também caminhou no sentido de “estimular” os líderes a assumirem a responsabilidade pelo acatamento da reprogramação, sem a realização de outros eventos comunitários em espaços deliberativos, senão vejamos:

O técnico social indagou aos representantes das entidades presentes quanto à viabilidade de uma Assembléia, considerando os prazos para conclusão da proposta, os limites financeiros e a representatividade das entidades comunitárias presentes, que vêm participando das discussões há quatro reuniões. Uma das lideranças disse ser favorável ao projeto e às alterações propostas e alegou ser desnecessária a Assembléia, pois as entidades são representativas. O Secretário Adjunto, entendendo que as entidades têm legitimidade e são representativas, sugeriu que tirassem uma posição quanto às propostas de reprogramação para reunir com a CAIXA e chegar a um acordo. Uma liderança diz que haverá ganhos no Projeto com as áreas de lazer e, quanto mais tempo para decidir, mais demora a continuidade do Projeto; outra diz que desde o início do Projeto muitas conquistas já aconteceram para a comunidade com o trabalho das lideranças, como o aumento no tamanho das casas; outro líder fala que o projeto é bom, não tenho o que questionar. “Depois de cada reunião, passo de casa em casa e explico para as famílias o que foi tratado para ver a opinião de cada um” (FLORIANÓPOLIS, 2º TRIMESTRE 2005).

Não é demais lembrar que

os técnicos são como ruídos na comunicação entre patrões e seus clientes. Portadores de um discurso supostamente apolítico, eles entrecruzam o circuito das trocas exigindo o cumprimento das “regras impessoais”, em determinados momentos, e lembrando a lealdade política e as relações privilegiadas em outros (TATAGIBA, 2006, p. 168).

E que

a abertura à participação, mesmo que limitada, gera uma maior aproximação das entidades com os espaços institucionais e, mesmo que disso não resulte retorno financeiro, resulta em formas diversas de inclusão e pertencimento [...] As organizações sociais passam a se sentir prestigiadas, respeitadas quando convidadas para eventos, reuniões, consultas etc. Nesse mesmo registro, a participação pode também ganhar significado como uma forma de responder ao convite de um parceiro importante, sinal de lealdade e respeito, condições para manter as boas relações, pois é preciso retribuir para garantir as trocas presentes e futuras (TATAGIBA, 2006, p. 162).

Moradores presentes a esta mesma reunião protagonizam cena emblemática que retrata o desenho participativo do Projeto, centrado nas lideranças e sem ressonância na

população, a qual não se sente partícipe da programação e muito menos da (re) reprogramação do Projeto:

Moradora: as mudanças no projeto para mim não interferem; outra moradora: acho que tem que ser resolvido entre lideranças. Outros três participantes foram à reunião para tratar de reivindicações particulares e preferiram não se manifestar (FLORIANÓPOLIS, 2º TRIMESTRE 2005).

Demo (2001, p. 125) tem uma passagem em seu livro “Participação é Conquista” que ilustra este episódio:

O resultado disso é o processo de formação de uma sociedade desmobilizada, ou organizada para a submissão, que internaliza historicamente a tutela. Praticamente toda associação vive o drama da liderança isolada, que acaba substituindo a base. A base já espera isto. Acredita que é coisa dos chefes resolver seus problemas. Constrói facilmente a idéia vazia de que a associação é um lugar beneficente, onde se buscam benesses, favores, consolo, que os chefes deveriam garantir.

Assim, neste contexto, “as propostas de reprogramação foram então consideradas aprovadas pela maioria, concluindo-se que deverão ser referendadas com a realização de mais uma reunião” (FLORIANÓPOLIS, 2º TRIMESTRE 2005), na qual foi “aclamada”:

Um determinado líder da Comunidade Chico Mendes alegou que, **como lideranças, representam as comunidades para que as mesmas tenham melhorias**. Quanto à transformação do Prédio Chico Mendes em comunitário, alegou que “hoje falta espaço para desenvolver a cultura e trabalhos sociais da Associação para a Comunidade e o tempo para a aprovação das propostas é curto, mas necessário para a continuidade do Projeto”. Outro líder da comunidade Nossa Senhora da Glória disse que, conforme combinado na última reunião, **consultou os moradores desta comunidade e levantou que “aproximadamente 80% dos moradores aprovam a proposta de alteração do Projeto e não se pode contentar a todos”**. Liderança da Associação Comunitária Chico Mendes disse que a Associação representa os interesses da comunidade e que, conforme já dito na reunião anterior, aprovam a proposta de alteração do Projeto. O Secretário Adjunto da Habitação **comentou que a região deve se tornar uma grande comunidade, onde todos os moradores possam circular por todas as áreas sem problemas de violência [...] por aclamação, as lideranças presentes aprovaram a reprogramação** (FLORIANÓPOLIS, 2º TRIMESTRE 2005).

Só para constar, é questionável a relação direta estabelecida entre a violência e o problema de circulação das pessoas, conforme manifestado pelo representante do Poder Público, como se a abertura de ruas fosse à panacéia do problema; argumentos como estes têm apelo junto à população politicamente empobrecida, pelo divórcio autocrítico da sua situação, conforme explica Demo (2003): “Pobreza política revela, ao lado da materialidade sempre implicada, a

depredação qualitativa da sociedade, impedida de tornar-se sujeito consciente e organizado de seu destino” (DEMO, 2003, p. 41).

A lógica do Programa de que os moradores são “beneficiários”, ou seja: “Aquele que recebe ou usufrui um benefício ou vantagem, favorecido” (FERREIRA, 2004), perpassa a conduta ética e política de muitos gestores e técnicos que vêm nesta gramática a materialidade da submissão da população à dádiva das benesses do Projeto, descaracterizando, portanto, a força crítica das “reclamações” das “reivindicações”, da “pressão comunitária” por condições dignas e adequadas de habitabilidade, tanto nos abrigos, quanto nas unidades habitacionais, que estiveram sempre nos primeiros lugares das estatísticas dos atendimentos nos escritórios do Projeto. Esta constatação empírica pode ser observada em trecho de reunião, na qual o Gestor Municipal atribui à população a responsabilidade pelos problemas construtivos das obras, destoado de reflexão crítica dos comportamentos, traduzidos para o âmbito da moralidade e, claro, da criminalização.

O Secretário abordou os problemas construtivos dos abrigos; abastecimento de água, falta de iluminação, **dizendo que o problema é vandalismo e depredação**[...] Ainda, em relação aos abrigos provisórios, o Secretário de Habitação disse que estes funcionam “como se fossem apartamentos de aluguel e deverão ser entregues à prefeitura em perfeitas condições de uso”. Solicitou aos técnicos que seja feito um levantamento dos 67 abrigos, pois todos têm problemas de construção. **Quanto às casas frisou que os problemas são de falta de manutenção dos moradores** (FLORIANÓPOLIS, 2º TRIMESTRE 2005).

Em determinada reunião, é retomada pelos técnicos a implementação das “Comissões Temáticas”, ainda como uma “promessa participativa”, isto 04 (quatro) anos após o início da execução do Projeto, estando, portanto, mais para uma “falácia participativa”. As lideranças, por seu turno, queixam-se da “participação perdida”.

O técnico social destacou a **necessidade de resgatar o processo de participação comunitária como uma dívida da Prefeitura para com a comunidade**. Disse que estão previstas no Projeto as reuniões temáticas com as **comissões de moradores** (regularização fundiária, acompanhamento de obras, habitação, etc), trabalho este que foi interrompido, **mas que vai ser retomado**, e que se façam reuniões com lideranças pelo menos uma vez por mês para tratar de temas específicos do Projeto [...] Alegaram (lideranças) que há muito que se resgatar na área a respeito da participação e do envolvimento comunitário, pois **“a Prefeitura esqueceu do trabalho junto, esqueceu de ouvir e de todos os trabalhos em parceria com as entidades comunitárias, como ONGs da região que foram desativadas e desconsideradas pela Prefeitura** (FLORIANÓPOLIS, 2º TRIMESTRE 2005).

O ano de 2005 foi marcado por problemas para a liberação de recursos e paralisação das obras, repercutindo em um fato político inédito assumido pelas lideranças, que convocaram Audiência Pública da Câmara de Vereadores na Comunidade para pressionar o Poder Público a se manifestar sobre a paralisação e atraso nas obras. Um líder em entrevista a Pereira (2005, p. 35).

[...] historicizou que na mudança da Gestão Municipal, em 2005, foram obrigados a procurar por intervenção de um Vereador para realizar uma Audiência Pública na comunidade para falar sobre o Projeto que iria parar, devido à falta de liberação de recursos. A retomada das reuniões com a Prefeitura foi reforçada a partir desta Audiência, entretanto em pouco número e não sistemáticas.

É importante registrar que somente em dezembro deste ano houve a liberação dos recursos e a retomada das obras de abertura da Rua Elesbão Pinto da Luz, muro de arrimo e construção do Centro de Atividades Econômicas.

Mesmo a retomada das obras não foi suficiente para minimizar o desgaste entre o Poder Público e a população, devido ao atraso já consolidado em relação aos prazos do Projeto, com repercussões importantes na vida das pessoas. Em reunião no 4º trimestre de 2004, esta era a fala do Poder Público à população: “O projeto habitacional tem a previsão de estar concluído até o mês de julho de 2005, abrangendo o setor A, que é o último a ser beneficiado, inclusive com todas as ruas pavimentadas e os equipamentos comunitários” (FLORIANÓPOLIS, 4º TRIMESTRE DE 2004).

Esta insatisfação, metamorfoseada em apatia e conformismo, é expressa no Relatório Trimestral de 2006:

O desgaste do Projeto com os sucessivos atrasos nas obras e serviços tem repercutido de forma negativa em especial junto às famílias que aguardam as novas unidades habitacionais e às que serão atingidas por sistema viário. Embora muitas famílias continuem demonstrando nos plantões a insatisfação em relação a sua situação de moradia e à indefinição quanto aos prazos para efetivação das benfeitorias, observa-se no geral, certa apatia e conformismo em relação à situação do Projeto (FLORIANÓPOLIS, 1º TRIMESTRE DE 2006).

Tal situação recebe a seguinte análise no Relatório do 4º Trimestre: “credita-se boa parte dessa apatia na vida política cotidiana ao modelo de democracia construído pela sociedade brasileira que centra historicamente energias na representatividade, nos personalismos e nas reivindicações individuais” (FLORIANÓPOLIS, 4º TRIMESTRE DE 2006).

Souza (1999b, p 85) amplia esta visão sobre os elementos de apatia, indiferença ou mutismo da população, que aparentemente são característicos da não-participação, sinalizando que estes podem ser indicadores dos únicos caminhos que a população dispõe para *dizer não* a uma *realidade não aceita*.

A equipe de consultoria “finalmente” foi contratada no ano de 2006, com o objetivo de desenvolver as ações do Projeto Social, compatíveis com o tempo do Projeto e a realidade comunitária.

Embora em fase inicial de trabalho, com atividades de pesquisa, visitas de campo e reuniões com técnicos da Prefeitura, a equipe sócio-ambiental contratada já imprimiu nova dinâmica ao trabalho, em especial pelo fator motivação junto à equipe da Prefeitura (FLORIANÓPOLIS, 2º TRIMESTRE DE 2006).

Percebe-se pelos Relatórios de 2006 que a equipe da Consultoria, ao apreender a realidade do Projeto para consubstanciar sua atuação, identificou questões cruciais relativas à participação da população traduzidas pela escassez de espaços deliberativos entre a população e o Poder Público (ainda assim, com enfoque centrado na resolução de problemas) e pela desintegração da estrutura gerencial do Poder Público no gerenciamento de um “Projeto Integrado”.

As reuniões técnicas, e estas com as comissões de moradores têm sido insuficientes quando se objetiva informar, ouvir e partilhar poder no encaminhamento das dúvidas e problemas que são destacados, ora pelos moradores, ora pela equipe técnica. Há um nítido descompasso, o que torna muitas vezes o espaço dessas reuniões pro-forma, diante das expectativas dos sujeitos envolvidos (FLORIANÓPOLIS, 4º TRIMESTRE DE 2006).

Considera-se que o alcance pleno dos objetivos sinalizados pelo PHBB só será possível de realizar quando as discussões em torno do programa /projeto envolverem outras secretarias, uma vez que a comunidade mostra-se madura e consciente dos seus problemas e contrapartidas, mas que não tem conseguido visualizar as respostas que devem ser encaminhadas pelo Poder Público (FLORIANÓPOLIS, 4º TRIMESTRE DE 2006).

Evidencia-se e confirma-se, por consequente, que a participação, nos domínios da democracia gerencial, na sua face liberal,

[...] não está orientada para a construção do interesse público, visto que dispensa os espaços e o debate que poderia possibilitar essa construção, nem muito menos para compartilhar o poder de decisão do Estado; “o que se busca, como horizonte

de expectativas, não é “partilhar poder de governar”, mas a dissolução desse poder na gerência eficiente (DAGNINO; OLVERA; PANFICH, 2006, p. 63).

O ano de 2006 foi marcado por reuniões com as lideranças comunitárias com o centramento na dinamização dos equipamentos comunitários e na orientação para a deflagração de processos eleitorais das Comunidades Chico Mendes e Nossa Senhora da Glória, já como ações constitutivas do desenvolvimento do Projeto Social.

Todavia, o marco desse período foi a realização de curso de gestão comunitária destinado aos líderes da Região. Tal ação, pautada para ocorrer em seis edições e com periodicidade semestral no cronograma original do Projeto Social, reduz-se a esta única atividade, conforme o cronograma readequado em 2007. Entretanto, ações voltadas para a “capacitação de líderes”, no contexto do projeto político neoliberal e refletido nas diretrizes do Programa, estão fortemente contaminadas pela ênfase na profissionalização dos agentes envolvidos, ancorado nas referências do discurso técnico e administrativo, com o deslocamento da política e centramento na gerência (DAGNINO; OLVERA; PANFICH, 2006). Todos estes “sintomas” são encontrados na proposta do evento abaixo, mas que também apresenta laivos de construção crítica do processo participativo.

O curso foi desenvolvido em três módulos, “com o objetivo de instrumentalizar lideranças e interlocutores para a gestão comunitária e fortalecimento das ações e entidades representativas locais, estimulando o surgimento de novos sujeitos” (FLORIANÓPOLIS, 4º TRIMESTRE DE 2006), sendo que, no **primeiro módulo**, ocorreu o debate sobre o significado das lideranças e como se constrói a representatividade, participação; sobre as formas organizativas que congregam lideranças e acolhem e encaminham os interesses comunitários; no **segundo encontro**, foi realizada oficina de sensibilização do grupo em torno do trabalho coletivo; diagnóstico e planejamento estratégico e propositivo referente às prioridades selecionadas; **terceiro encontro**: papel do líder; construção da missão; visão de futuro e construção de projetos; **quarto encontro**: conceito de eficácia, raciocínio lógico, aplicação de testes para a atuação de lideranças comunitárias; **quinto encontro**: exercício de participação e organização; reflexões acerca dos conceitos trabalhados e a relação que estabelecem com a vivência cotidiana junto aos projetos da comunidade; formas de divulgar o conteúdo para a comunidade (FLORIANÓPOLIS, 4º TRIMESTRE DE 2006).

Ocorreu, nesse período, a formação da “Comissão de Acompanhamento de Obras”, em atendimento ao desenvolvimento das atividades do Projeto Social pela Empresa de Consultoria, **restringida às questões de obras**, composta por moradores dos abrigos provisórios, do Complexo Chico Mendes, das novas unidades habitacionais, técnicos sociais da PMF, lideranças comunitárias e funcionários da Secretaria de Obras, com reuniões mensais. As pautas das reuniões eram relacionadas à manutenção dos abrigos e informações sobre o andamento e finalização do projeto.

No Relatório do 4º Trimestre, entretanto, é acusada a “ausência da reunião do mês de novembro entre Comissão de Obras, moradores, PMF e equipe de engenharia responsável pelos encaminhamentos pendentes, que permanecem pendentes, o que contribui para que a comunidade desacredite na seriedade da interlocução e na efetividade dos encaminhamentos acordados nas reuniões” (FLORIANÓPOLIS, 4º TRIMESTRE DE 2006).

No primeiro trimestre de 2007, também segundo o Relatório, não houve reuniões da Comissão de Acompanhamento de Obras, retomada no 2º trimestre. No decorrer dos dois primeiros trimestres de 2007, a atuação junto às lideranças esteve pautada pela assessoria direta às associações comunitárias, incentivando para que participem de “atividades que agreguem valores e experiências, como a discussão do Plano Diretor e implantação do CONSEG na comunidade” (FLORIANÓPOLIS, 2º TRIMESTRE 2007).

Identificada nesse período a carga excessiva de atividades comunitárias, por conta do cumprimento das atividades do Projeto Social pela Empresa de Consultoria, gerando insatisfação das lideranças:

Lideranças sobrecarregadas, gerando insatisfação diante do cronograma de execução, pois se sentem no dever de estar presentes em todas as atividades agendadas pela Consultoria, o que torna inviável a compatibilização de suas agendas diante da demanda pela sua presença (FLORIANÓPOLIS, 1º TRIMESTRE 2007).

Discorrendo sobre a qualidade política da participação, Demo (2001, p. 121), em termos de mobilização comunitária, alerta que é um erro confundir “quantidade e qualidade na base participativa” e que os processos participativos são demorados, por serem um “fenômeno marcado pela profundidade, não pela acumulação apressada” (DEMO, 2001, p. 151).

O que é indispensável é a intensidade participativa, a coesão organizada e compromissada ideologicamente, a realização conjunta de um projeto comum, sentido e definido como

comum, na vibração da identidade de propósitos, de passado e de futuro (DEMO, 2001, p. 121) [...] Criar uma comunidade participativa é coisa muito diferente, que mexe com dimensões qualitativas, com a dignidade das pessoas, com a expectativa de realização histórica, com a identidade cultural, com identidades e crenças (DEMO, 2001, p. 151).

Estas preocupações estavam na ordem do dia nesse período do desenvolvimento do Projeto Social, com as lideranças intuindo que a “over dose” de atividades de mobilização comunitária não levaria a auto-sustentabilidade do processo participativo:

[...] lideranças e interlocutores comunitários demonstram preocupação com o fim do contrato da empresa de consultoria, uma vez que todo o trabalho que vem sendo executado por esta necessitaria de mais tempo para sua plena efetivação, em especial no que se refere à participação/mobilização. Destacam que esse trabalho precisa de mais tempo para que mudem as formas de organização e participação (FLORIANÓPOLIS, 2º TRIMESTRE DE 2007).

A equipe social da Consultoria da área social, ciente deste problema e coadunando com as tensões comunitárias, opina com a adoção de medidas mitigadoras para garantir a participação comunitária, pelo menos no âmbito gerencial, focalizadas na “preservação e conservação das obras”, como será confirmado na descrição empírica da participação dos moradores, a ser abordada na próxima seção:

Para essas questões, sugere-se que se invista no fortalecimento de canais e de meios de comunicação entre Prefeitura e comunidade, investimentos em projetos sociais na Região, dando suporte à demanda do Programa HBB, inserção efetiva das lideranças e interlocutores comunitários nas fases restantes do programa, para que haja co-responsabilidade na preservação e conservação das obras realizadas. Assim, efetivamente de fato a participação da comunidade no planejamento, execução e avaliação das ações, garantindo a gestão democrática (FLORIANÓPOLIS, 2º TRIMESTRE 2007).

A equipe ressalta que a mobilização e a participação comunitária se ampliam na Região e destacam o potencial das lideranças:

[...] a participação dos moradores e lideranças vem aumentando gradativamente. As atividades e ações se tornam espaços de construção de uma consciência para as questões coletivas da comunidade. A capacidade de reflexão a respeito da condição de cidadã, sujeito de direito, tem se manifestado paulatinamente [...] É visível também a participação dos jovens nas discussões sobre aspectos que envolvem a comunidade em seu cotidiano [...] Grande potencial na formação de interlocutores e lideranças comunitárias, entendendo-se como sujeitos de direitos, participativos e fundamentais para a construção de uma sociedade mais justa (FLORIANÓPOLIS, 2º TRIMESTRE 2007).

Porém, no Relatório do 1º Trimestre de 2007, há menção a um componente não muito valorizado nos Relatórios, quais sejam, os conflitos relacionados às diversas, e por vezes divergentes, práticas políticas dos atores civis, caracterizando a heterogeneidade da sociedade civil, elemento constitutivo da análise das relações entre a sociedade e o Estado, como preconizado por Dagnino et.al (2006): “Há dificuldades em abordar os personalismos que entravam as decisões e projetos que envolvem lideranças rivais politicamente”(FLORIANÓPOLIS, 1º TRIMESTRE 2007).

O reconhecimento da heterogeneidade da sociedade civil, já citada neste estudo, entrecortada por “grande pluralidade de práticas e projetos políticos, alguns dos quais podem ser, inclusive, não-civis ou pouco democratizantes”, é parâmetro compatível para se repensar as relações entre a sociedade civil e o Estado e forneceria bases para debate profícuo na experiência em fulcro, “composta por uma grande heterogeneidade de atores civis, com frequência, opostos entre si, que atuam em diferentes espaços públicos e, que via de regra, têm seus próprios canais de articulação com os sistemas político e econômicos” (DAGNINO; OLVERA; PANFICH, 2006, p. 22-23).

Numa entrevista em Pereira (2005), há fragmentos destes conflitos, que transformam a sociedade civil em “uma “arena de arenas”, e não um território da convivência pacífica e não conflituosa” (DAGNINO; OLVERA; PANFICH, 2006, p. 23):

[...] algumas lideranças participaram, mas não houve um processo político pedagógico que favoreceu a participação, bem como algumas lideranças não eram legítimas enquanto representação comunitária, mas eram legitimadas pelo Poder Público, gerando uma crise de legitimidade. Afinal quem legitima as lideranças? (PEREIRA, 2005, p.34).

Ainda em 2007 é registrado nos Relatórios sobre a persistência de “muitas dúvidas quanto ao processo de remanejamento para as novas unidades habitacionais, tais como, indenizações, possibilidade de ampliação das moradias, questões sobre a infra – estrutura das casas, datas e outros” (FLORIANÓPOLIS, 2º TRIMESTRE 2007), o que pode revelar que a comunidade, ao apresentar dúvidas recorrentes ao longo dos anos, “não assimila o Projeto”, o qual não foi fruto de uma experiência radicalmente participativa.

Conclusivamente, a ênfase do Programa HBB à modalidade de representação da população, por meio das Entidades Representativas, na Região Chico Mendes significou

excessiva responsabilidade nos primórdios da implantação do Programa às lideranças, que tiveram que aderir e cooperar explicitamente com o processo de adesão individual das famílias ao Programa, premidos pelo tempo e pela emergência do recurso. O Poder Público manteve uma atitude inconstante em relação à Comissão de Habitação, sendo, na maioria das vezes, tensionado a considerar a participação, a partir da reivindicação comunitária, ou quando necessário para legitimar, consultar, informar ou gerenciar soluções para problemas.

Ainda assim, houve a supremacia dos espaços representativos em detrimento das deliberações coletivas; as lideranças alternaram períodos de resistência com períodos de aproximação com o Poder Público, sem colocar em risco, todavia, a governabilidade do Projeto; entretanto, algumas ações foram emblemáticas e fizeram certo ruído na correlação de forças, como o chamamento pelas lideranças a consultorias externas, a elaboração e envio pela Comissão de Habitação de Relatório sobre o Projeto ao Ministério Público e Órgãos financiadores, a realização de audiência pública na comunidade para tratar sobre os recursos do Programa.

Ocorreu processo incipiente de formação de novos líderes, a serem forjados em ambiente profícuo de debate e politização e, portanto, houve desgaste de poucas pessoas que participaram tenazmente, desde o início do Projeto; para estas também não foram propiciadas ações e espaços inovadores que prestigiassem seu potencial crítico e propositivo. As discussões, mais ao meio do Projeto, foram se direcionando para as questões por comunidade, o que facilita sobremaneira os aceites e amputa as discussões sobre os impactos das ações do Projeto para a Região, para a cidade, ensimesmando uma intervenção social de ampla repercussão.

Igualmente como pensam Demo (2001, p. 156) e Souza (1999b), não pode ser desconsiderado o importante papel das lideranças, de preferência quando conseguem traduzir, como qualidade política, a participação efetiva a serviço da base, “no sentido democrático de que o centro nada tem de seu, que não tenha sido delegado de baixo para cima”. Dilemas do tempo histórico, em disputa pelos projetos políticos.

TABELA 3 - Aspectos do contexto político – administrativo do período janeiro 2001 a junho de 2007

ANO	CONTEXTO
2001	<ul style="list-style-type: none"> • Mudança de Gestão Municipal – 2º Mandato da Prefeita Ângela Amim e ao final de março criação da Secretaria de Habitação, Trabalho e Desenvolvimento Social – SHTDS, Lei Municipal nº 5.831, de 21/03/0. • Assinatura da Ordem de Serviço para o início das obras do Projeto em 04 de junho de 2001 e início das obras dos abrigos provisórios. • Início da 2ª etapa do Projeto: Execução das obras e implementação das ações do Projeto de Participação Comunitária e Desenvolvimento Social, vinculada à contratação dos serviços de consultoria da área social. Equipe da Prefeitura é quem está desenvolvendo as ações. • Atingimento de percentual de 80,26% sobre o total das famílias, no terceiro trimestre, legitimando a proposta de intervenção na área de acordo com os parâmetros do Programa. • Reprogramação e revisão do cronograma de execução e custos do Projeto Social, em razão dos novos prazos do cronograma de obras. • Estruturação da SHTDS demandando envolvimento dos técnicos do Projeto na programação e planejamento da nova organização. • Mudança de Secretário da SHTDS e conformação final da revisão do Projeto Social e aprovação do Termo de Referência para contratação da Consultoria da área social, com assessoria dos técnicos da Caixa e SEDU. • Início do processo de licitação para compra dos equipamentos para as atividades sociais. • Publicação do nº01 do Boletim Informativo – Nosso Jornal. • ⁴⁹Entregue à população panfleto em nome da “Comissão de Habitação em Defesa das Comunidades Chico Mendes, Novo Horizonte e Nossa Senhora da Glória” alertando para a assinatura da Ordem de Serviço de início das obras do Projeto, ferindo “as negociações com esta Comissão, pois encontramos alguns problemas neste projeto, como a abertura das ruas, tamanho das casas, forma de pagamento e também com relação às indenizações” e de que não deveriam negociar com a Prefeitura, sem conversar com as lideranças comunitárias. • Constituição da Comissão de Avaliação dos Imóveis da Região Chico Mendes, Novo Horizonte e Nossa Senhora da Glória-Decreto 1011/2001, com acompanhamento de representantes comunitários.
2002	<ul style="list-style-type: none"> • ⁵⁰Encaminhados pela Prefeita para a SMHTDS em janeiro/2002 para as devidas providências, cópia da Mensagem e Ofício nº 7403 da Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano (SEDU) que encaminha Relatório elaborado pela “Comissão de Habitação em Defesa das Comunidades Chico Mendes, Novo Horizonte e Nossa Senhora da Glória”, sobre o Projeto Chico Mendes da Prefeitura de Florianópolis, com o objetivo de defender seus interesses e opiniões no decorrer da realização do projeto. • Dinamização da área térrea do Conjunto Habitacional Chico Mendes e designação de uma Assistente Social para a coordenação e articulação das ações. • Análise pela CAIXA do processo licitatório para contratação da Consultoria.

⁴⁹ Não há menção a esta ação comunitária nos Relatórios Trimestrais do período, sendo incluído no quadro às expensas dos Relatórios para compor o cenário real do período.

⁵⁰ Também não há menção a este fato nos Relatórios Trimestrais, que não descrevem o movimento de organização e as insatisfações comunitárias diante dos procedimentos de gestão da participação da população no Projeto, com destaque para o processo de adesão, destacado no referido Relatório.

	<ul style="list-style-type: none"> • Inauguração da Unidade de Saúde do Monte Cristo por ocasião do aniversário de Fpolis. • Contratação de grupo de auditoria/assessoria técnica para organizar a Carteira Habitacional. • Lançamento da Cartilha “Tira Dúvidas”. • Início das obras na Comunidade Novo Horizonte (unidades habitacionais e do Centro de Atividades Múltiplas); • Incremento da violência na Região; • Visita de técnico social da CAIXA aos abrigos provisórios e situações de risco. • Registro em vídeo das ações do projeto na Região com roteiro definido pela equipe técnica. • Elaboração da Cartilha Explicativa sobre financiamento. • Entregue o Boletim Informativo “Nosso Jornal 02, 03, 04 e 05. • Visita ao Projeto Chico Mendes de moradores da comunidade do Mocotó, lideranças, agentes de saúde, técnicos responsáveis pelo HBB – Mocotó.
2003	<ul style="list-style-type: none"> • Criação e implementação de quatro grupos Técnicos Executivos (GE): Obra, Social, Remanejamento, Projeto Social e Regularização Fundiária para melhor resolutividade e execução do Projeto Urbanístico Social. • Construção das unidades habitacionais, diferenciadas: família numerosa, família com dificuldade de locomoção, casal idoso, família com comércio. • Ritmo reduzido das obras por problemas de pagamento à Empresa Construtora. • Atraso na transferência das famílias do setor E. • Início das abordagens às famílias do setor D. • Retardo na conclusão da reprogramação do trabalho social e readequação do Termo de Referência para contratação de serviços de Consultoria da área social. • Elaboração do Projeto “Caminho de Casa”. • Atos de violência na Região; • Concluídas as obras para transferência de 14 famílias do setor E. • Afastamento pela Prefeita Municipal da Coordenadora do Projeto Social. • Insatisfação dos moradores quanto ao descumprimento de prazos de permanência dos abrigos. • Solenidade de assinatura de contratos e entrega de 07 casas com espaço para comércio com a presença da Prefeita. • Concluídas 103 unidades habitacionais – setor E e o Centro Comunitário Novo Horizonte – Presença da Prefeita. • Insuficiência de reuniões intra e inter Grupos Executivos de Trabalho e da UEM. • Distribuição do Boletim Informativo “Nosso Jornal” nº 6, 7 e 8. • Realizado levantamento das famílias que residem em moradias em situação de risco, apresentando as alternativas de solução dos problemas e novas proposições para responder à solicitação do Ministério Público sobre o assunto.
2004	<ul style="list-style-type: none"> • Distribuição do Boletim Informativo 09 • 50% de inadimplência das famílias, mesmo com subsídio (desemprego, baixa renda); • Criação do Instituto de Geração de Oportunidades de Florianópolis (IGEOF), dificultando o planejamento e operacionalização das ações de Geração de Renda. • Reuniões da SHTDS com a CAIXA para análise da documentação de contratação dos serviços de consultoria; ajustes e atualização das famílias beneficiadas, verificando o cadastramento de 1998 e de 2000. • ⁵¹Criação do Comitê de Articulação, Apoio e Acompanhamento na execução das Políticas Sociais da PMF- SHTDS, coordenado pelo Programa Habitar Brasil BID e contando com a Secretaria Municipal de Educação, coordenação local da creche do Complexo Chico Mendes, Associação Florianopolitana de Voluntárias(AFLOV),

⁵¹ Não perduraram as atividades do Comitê, devido à inconsistência de sua proposta de integralidade de ações, a qual já estava sendo propalada pelo Executivo sem sucesso, através da UEM.

	<p>IGEOF, Fundação do Meio ambiente(FLORAM), Centro Local de Saúde do Monte Cristo e Fundação Franklin Cascaes.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Efetivação do contrato da equipe de consultoria ao Trabalho de Participação Comunitária (TPC), em junho/04, e rompimento em 31 de agosto/04, devido a motivações de “cunho financeiro”. Foram realizados encontros, reuniões e planejamento para implementação das ações. • Invasão de unidade habitacional nº20 e de abrigos provisórios. • Interrupção de reuniões sistemáticas da UEM. • Assembléia Geral – Comunidade Chico Mendes- Pauta: Organização do processo de eleição da nova diretoria; informações sobre a situação atual do projeto habitacional; interrupção do trabalho da Empresa de Consultoria. • Identificadas 33 famílias em situação de risco. • Cerimônias de entrega de unidades habitacionais pela Prefeita. • 67% de inadimplência (112 beneficiários). • Interrupção do atendimento social no escritório Chico Mendes – transferência do profissional área social
2005	<ul style="list-style-type: none"> • Início de nova Gestão Municipal do Prefeito Dário Elias Berger. • Entrega do relatório de avaliação com as lideranças da região para a atual administração. • ⁵²Desmembramento da Secretaria de Habitação e de Desenvolvimento Social. • Criada a Secretaria Municipal de Habitação e Saneamento Ambiental em 18/02/05. • Nomeados Secretário de Habitação e Saneamento e Secretário Adjunto em abril/04. • Plantão sócio – habitacional no Chico Mendes reativado em 30/03/05. • Projeto Social sem coordenação. • Entrega de unidades habitacionais com a presença do Prefeito. • Assinatura de Decreto designando os componentes da UEM. • Encaminhada proposta de reprogramação de obras /projeto para CAIXA em 21 de junho/05- 7º Aditivo. • Recebida solicitação da CAIXA para complementações, esclarecimentos e justificativas ao 7º Aditivo, demandando na proposta do 8º Aditivo. • Continuidade na construção da creche, paralisada desde junho/04. • Inauguração da Creche Mateus de Barros para atendimento a 132 crianças. • Participação de Secretário Adjunto e equipe técnica em Audiência Pública com representantes da Câmara de Vereadores na Comunidade Chico Mendes para tratar do Projeto de Urbanização. • Reunião com técnicos do Ministério das Cidades para tratar do repasse de recursos e

⁵² A Secretaria de Habitação e Desenvolvimento Social foi desmembrada em duas Secretarias: Secretaria Municipal de Habitação e Saneamento Ambiental – SHSA e Secretaria Municipal da Criança, Adolescente, Idoso, Família e Desenvolvimento Social – SMCAIFDS, a qual teve como Secretária a Sra. Rosemeri. B. Berger, primeira – dama do município. O nome da SMCAIFDS foi objeto de questionamentos, especialmente nos espaço do Conselho de Assistência Social e Conferências pela contratendência de gestão à lógica de integração das políticas sociais e em especial da Política de Assistência Social. Em 2007, a Secretaria teve seu nome alterado para Secretaria Municipal de Assistência Social – SEMAS. Uma análise decorrente da leitura dos Relatórios Trimestrais do Programa Habitar Brasil BID – Região Chico Mendes é a atuação fragmentada, esporádica e pontual da Secretaria responsável pela área social, nas diversas Administrações Municipais, no que pese a importância das questões sociais na Região e as necessidades demandadas pelo Programa na área social, sobretudo a dinamização dos equipamentos sociais, o que é por si só, um capítulo à parte. No Relatório do 4º Trimestre de 2006 elaborado pela Empresa Ambiental, é destacado este assunto: “Pouca atenção do Poder Público no encaminhamento de ações de infra – estrutura e de elaboração de políticas públicas que atendam os segmentos vulneráveis... o que pode ser medido pelo crescente afastamento da Secretaria de Desenvolvimento Social no encaminhamento e monitoramento qualificado das ações, programas, projetos e políticas que lhe competem” (FLORIANÓPOLIS, 2006. P.23).

	<p>andamento do Projeto integrado.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Realização de Encontro de Técnicos Sociais das Prefeituras de Florianópolis, São José, Palhoça e CAIXA para apresentação dos projetos sociais desenvolvidos para troca de experiência e capacitação. • Liberados recursos para o Programa em dezembro/05 e retomadas as obras de abertura da Rua Elesbão Pinto da Luz, muro de arrimo e construção do Centro de Atividades Econômicas. • Insatisfação e descrédito dos moradores em face da morosidade na execução do Projeto e paralisação das obras.
2006	<ul style="list-style-type: none"> • Realizados serviços de reparos no Prédio do Complexo Chico Mendes, Abrigos Provisórios e C.C Novo Horizonte. • Continuidade na construção de 4 (quatro) Centros de Atividades Econômicas. • Colônia de férias para crianças e adolescentes no CC Novo Horizonte e no Prédio Chico Mendes, sob a coordenação da Secretaria de Desenvolvimento Social e de Educação. • Aprovação do 8º aditivo no final de fevereiro, com a retomada das obras. • Solenidade de inauguração e entrega de novas unidades habitacionais à comunidade. • Contratação da Empresa de Consultoria para a Área Social- Ambientalis. • Encontro de nivelamento com técnicos da Prefeitura, CAIXA e equipe da empresa de consultoria AMBIENTALIS.
2007	<ul style="list-style-type: none"> • Elaboração do relatório “Perfil da mulher e suas condições de vida: Região Chico Mendes” por Edenilse Pelligrini da Rosa. • Edição final do vídeo sobre o Projeto. • Retomada do fluxo normal das obras. • Diminuição das reclamações nos Plantões, denotando recuperação gradativa da credibilidade do projeto. • Realização da Conferência das Comunidades, que reuniu técnicos que trabalham na área, moradores e representantes do Poder Público numa discussão a respeito das problemáticas da comunidade. • Implantação da Rádio comunitária.

Fonte: Relatórios Trimestrais do Programa Habitar Brasil- BID/ Região Chico Mendes

Elaboração: Marliange da Silva. Florianópolis/SC, 2008

Tabela nº 4 - Processo representativo: agenda de discussões
Principais assuntos da pauta de reuniões das lideranças do Programa HBB/BID –
Região Chico Mendes e principais interlocutores no período de janeiro 2001 a junho de
2007.

ANO	PAUTAS EM DESTAQUE	INTERLOCUTORES
2001	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Sistema viário ▪ Tipologia das habitações ▪ Processo de indenização e desapropriações ▪ Critérios de financiamento e de avaliação das habitações ▪ Equipamentos sociais e áreas verdes ▪ Dados do cadastramento das famílias de 2000 ▪ Abrigos provisórios ▪ Planejamento dos procedimentos de remanejamento das famílias da primeira etapa do Projeto – Setor E- Novo Horizonte ▪ Avaliação dos abrigos provisórios com relação ao tamanho das famílias e condições de habitabilidade: famílias numerosas e tempo de permanência ▪ Situação do abrigo provisório -Setor E- Novo Horizonte e antecipação da construção do Centro de Atividades-Novo Horizonte ▪ Tratamento a ser dispensado às situações de risco ▪ Constituição de Comissão de Acompanhamento das obras do Abrigo Provisório ▪ Sistema viário ▪ Abrigos provisórios ▪ Planejamento de formação de Comissão de acompanhamento de obras por setor ▪ Questões sobre o acompanhamento social às famílias 	<ul style="list-style-type: none"> ○ Comissão de Habitação ○ Assessorias Comunitárias: representantes da Ordem dos Advogados do Brasil – OAB- Comissão de Direitos Humanos e do Departamento de Arquitetura da UFSC ○ Equipe Técnica ○ Comissão de Habitação ○ Assessorias comunitárias: representantes da Ordem dos Advogados do Brasil – OAB- Comissão de Direitos Humanos e do Departamento de Arquitetura da UFSC ○ Moradores ○ Equipe Técnica ○ Comissão de Habitação ○ Secretário Municipal da Pasta. ○ Equipe Técnica
2002	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Procedimentos para o remanejamento das famílias da 1ª etapa do projeto e definição das áreas da 2ª etapa ▪ Encaminhamentos para situações de famílias com pendências no processo de remanejamento: tempo de moradia, casos de coabitações, famílias atendidas por outros programas, situações de risco ▪ Atuação conjunta nas ações de dinamização do Complexo Habitacional Chico Mendes ▪ Definições para contratação de mão-de-obra 	<ul style="list-style-type: none"> ○ Comissão de Habitação ○ Assessorias Comunitárias: representantes da Ordem dos Advogados do Brasil – OAB- Comissão de Direitos Humanos e do Departamento de Arquitetura da UFSC ○ Equipe técnica

	<ul style="list-style-type: none"> local ▪ Situação da contratação da Empresa de Consultoria para o Trabalho Social ▪ Problemas das obras do Programa Habitar Brasil ▪ Avaliação do desempenho do projeto 	<ul style="list-style-type: none"> ○ Comissão de Habitação ○ Representantes da CAIXA ○ Equipe técnica
2003	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Sistema viário ▪ Situações de famílias em risco habitacional ▪ Sistema viário ▪ Situações de famílias em risco habitacional ▪ Situação das obras ▪ Apresentação de reivindicações da comunidade ▪ Dúvidas sobre o processo de negociação e execução das obras ▪ Planejamento das atividades de dinamização do Centro Comunitário Novo Horizonte 	<ul style="list-style-type: none"> ○ Comissão de Habitação ○ Assessorias Comunitárias: representantes da Ordem dos Advogados do Brasil – OAB- Comissão de Direitos Humanos e do Departamento de Arquitetura da UFSC ○ Equipe Técnica ○ Comissão de Habitação ○ Representantes da CAIXA ○ Equipe Técnica ○ Comissão de Habitação ○ Secretário Municipal da Pasta. ○ Equipe Técnica ○ Representantes das Associações de Moradores ○ Equipe Técnica
2004	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Dinamização do Centro Comunitário Novo Horizonte ▪ Repasse de informações sobre situação das obras e da contratação da Consultoria para o Trabalho Social ▪ Atuação do Comitê de Articulação, Apoio e Acompanhamento na execução das Políticas Sociais da PMF na Região ▪ Condições físicas e sociais do Complexo Habitacional Chico Mendes ▪ Situação de famílias em risco habitacional nos setores A e B ▪ Problemas de negociação com famílias no Setor C ▪ Definição de prioridades de atendimento e remanejamento às famílias com moradia em situação de risco 	<ul style="list-style-type: none"> ○ Comissão de Habitação

	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Situação das obras físicas, urbanísticas, habitacionais e dos equipamentos comunitários ▪ Contratação dos serviços de Consultoria do Trabalho Social com a FEESC ▪ Retomada de agenda de reuniões entre a PMF, empresa construtora e comunidade ▪ Apresentação da Reprogramação do Projeto Social ▪ Situação das casas diferenciadas ▪ Definição de providências para a nova Gestão Municipal <ul style="list-style-type: none"> ▪ Informações e esclarecimentos sobre obras e serviços ▪ Apresentação de Planta com alterações no projeto de obras original ▪ Condições das instalações físicas e questões sociais no Complexo Habitacional Chico Mendes ▪ Definição de soluções para famílias com moradia em situação de risco <ul style="list-style-type: none"> ▪ Situação da Associação de Moradores Chico Mendes ▪ Reunião com Segurança Pública ▪ Atribuições de cada setor da SHTDS no Centro Comunitário Novo Horizonte (CC) ▪ Implantação do CRAS no CC Novo Horizonte, Coordenação do espaço físico e normas de funcionamento 	<ul style="list-style-type: none"> ○ Comissão de Habitação ○ Representantes da CAIXA <ul style="list-style-type: none"> ○ Comissão de Habitação ○ Secretário Municipal da Pasta <ul style="list-style-type: none"> ○ Representantes das Associações de Moradores
2005	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Reprogramação do Projeto de Habitação e Urbanização ▪ Uso dos espaços coletivos do Complexo Habitacional Chico Mendes e C.C Novo Horizonte e integração dos Programas e Projetos <ul style="list-style-type: none"> ▪ Reprogramação do Projeto de Habitação e Urbanização ▪ Problemas dos abrigos provisórios: construtivos, de abastecimento de água e iluminação <ul style="list-style-type: none"> ▪ Normas de funcionamento do Centro e do Parque Infantil na Comunidade Novo Horizonte ▪ Localização das quadras de esportes 	<ul style="list-style-type: none"> ○ Comissão de Habitação <ul style="list-style-type: none"> ○ Comissão de Habitação ○ Secretário Municipal da Pasta. <ul style="list-style-type: none"> ○ Representantes das Associações de Moradores

	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Ações de Geração de Trabalho e Renda ▪ Suspensão de repasse de recursos do Programa HBB e paralisação das obras ▪ Manutenção dos equipamentos comunitários 	
2006	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Reformas de quadras esportivas e equipamentos de geração de renda (Nossa Senhora da Glória e Chico Mendes) ▪ Orientações sobre processo eleitoral da Comunidade Nossa Senhora da Glória <ul style="list-style-type: none"> ▪ Manutenção dos abrigos ▪ Informações sobre o andamento e finalização do projeto <p>* Curso de Gestão Comunitária em três módulos.</p>	<ul style="list-style-type: none"> ○ Representantes das Associações de Moradores <ul style="list-style-type: none"> ○ Comissão de Acompanhamento de Obras
2007	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Situação da infra – estrutura: viabilização da iluminação da quadra de esporte do Complexo Chico Mendes ▪ Utilização dos Centros de Atividades Econômicas e possíveis alterações no projeto <ul style="list-style-type: none"> ▪ Orientações do processo eleitoral da Comunidade Chico Mendes 	<ul style="list-style-type: none"> ○ Comissão de Habitação <ul style="list-style-type: none"> ○ Representantes das Associações de Moradores

Fonte: Relatórios Trimestrais do Programa Habitar Brasil- BID/ Região Chico Mendes

Elaboração: Marliange da Silva. Florianópolis/SC, 2008

3.2 A PARTICIPAÇÃO DOS MORADORES

Nesta seção, vamos deter os olhos sobre a dinâmica de participação dos moradores no Projeto, destacando a modalidade de espaços participativos proporcionados para inferir sobre o potencial de decisão real da população a respeito do Projeto (Tabela 5).

Também cabe nesta abordagem “perder” algumas páginas para trazer elementos que antecederam a etapa de execução do projeto, no ano de 2001, e que exemplificam, desde a gênese, a construção do processo participativo.

Assim, destacaremos dois fatos emblemáticos, nos quais a população protagonizou os requisitos participativos de condicionalidade dos Órgãos Financiadores, quais sejam, a Assembléia Comunitária de aprovação do projeto e a adesão individual de 80% das famílias.

3.2.1 Antecedentes - fragmentos de memórias

A aprovação do Projeto pelas Comunidades Nossa Senhora da Glória e Chico Mendes ocorreu em Assembléia Geral do dia 20 de março de 1998, em cuja ata os Presidentes das Associações de Moradores expõem suas insatisfações e expectativas em relação à atuação do Poder Público, com as seguintes falas: “A comunidade há muito tempo vem solicitando melhorias junto aos Órgãos Públicos” e “falam muito neste projeto, mas as comunidades não acreditam e hoje é o momento de ver o que a Prefeitura tem para apresentar”.

Nesta reunião, engenheiro do Departamento de Desenvolvimento Social da Prefeitura expôs o Projeto que a Prefeitura se propõe a desenvolver na Região. Fez um histórico sobre a forma de ocupação da área, que foi desordenada e apresenta grandes problemas como a falta de infra-estrutura, insalubridade, precariedade de moradias, etc. Para fazer algumas melhorias, a Prefeitura necessita de aprovação de recursos da União no valor de R\$ 867.500,00 (oitocentos e sessenta e sete mil e quinhentos reais), a ser repassado através da Caixa Econômica Federal, para investimentos nas Comunidades Chico Mendes, Novo Horizonte e Nossa Senhora da Glória. Disse ainda que está sendo negociado junto ao Governo Federal a possibilidade de mais recursos de acordo com o Programa Habitar Brasil BID. A Prefeitura já fez outras reuniões com os representantes da comunidade, mas hoje há necessidade de os moradores participarem e darem sua contribuição para que se alcance uma proposta melhor. [...] Em seguida, passou a palavra para o arquiteto, que [...] apresentou a modalidade de projeto habitacional que prevê a construção de casas e apartamentos. As casas serão construídas em áreas que já tem uso residencial e os apartamentos em áreas de uso coletivo [...] Em seguida, houve votação da proposta apresentada pela Prefeitura, que foi aprovada por aclamação pela grande maioria dos presentes, sem que houvesse qualquer manifestação em contrário. Os representantes das Associações passaram a defender a proposta como uma possibilidade concreta de melhoria para os moradores da Região, enfatizando que a decisão é da comunidade, mas que esta não poderia perder a oportunidade de obter as melhorias desejadas (FLORIANÓPOLIS, PROJETO SOCIAL, 2001).

A citação da ata é longa, mas mostra pistas sobre como a apresentação dos Programas Habitacionais ocorreu na Região: exposição de propostas praticamente prontas, precisando apenas do consentimento da população para questões pontuais e /ou para o respaldo da proposta global; atuação intermediada por técnicos sem a presença dos Gestores Municipais; prevalência da interlocução com a população por meio das instâncias representativas; apresentação das

propostas sem auxílio de logística apropriada que permita à população visualização e experimentação do Programa; premência do tempo para encaminhamento das propostas para os Órgãos Financiadores, implicando interpretações de programas resumidas e sem “acabamento”.

Já a Comunidade Novo Horizonte, em Assembléia Geral ocorrida no dia 27 de março de 1998, não deliberou pela aprovação do projeto, visto que “ficou dividida” (FLORIANÓPOLIS, 2001). Uma das principais questões controversas foi a utilização do espaço comunitário para a construção de unidade multifamiliar, nos moldes da proposta para a Comunidade Chico Mendes, a qual foi aprovada na Assembléia do dia 20 de março. Em função disto, foi formada uma comissão de moradores que se reuniu com os técnicos, sendo que em alguma das reuniões foi aprovado o projeto pela comunidade (este documento ou registro não consta do Volume VII, Projeto Social). Um das conquistas da Comunidade Novo Horizonte, neste processo de negociação, foi a retirada pelo Poder Público da proposta original de construção da Unidade Multifamiliar, que se converteu em construção de um Centro Comunitário na área comum da comunidade, destacada neste estudo.

No ano de 2000, houve a realização de 07 Assembléias Comunitárias com a população dividida por setores, já dentro da lógica da arquitetura do Projeto, para explicações sobre o processo de adesão das famílias⁵³. As reuniões foram coordenadas pelos técnicos da Prefeitura, sem a presença dos gestores.

Foram motivadas pela repercussão desfavorável na comunidade com o processo de adesão individual das famílias realizado pelos Agentes de Saúde da Família da Unidade de Saúde do Monte Cristo, em paralelo ao cadastramento das famílias. A decisão de incorporar os Agentes de Saúde no processo de cadastramento e adesão foi tomada em reunião da UEM, sendo que os mesmos seriam supervisionados por Assistentes Sociais requisitados de outros setores do Desenvolvimento Social. Estes passaram por treinamento específico sobre o Projeto para poder atuar junto à população e supervisionar os Agentes de Saúde.

⁵³ O documento de adesão das famílias, denominado “Termo de Adesão e Compromisso de Moradores ao Projeto Chico Mendes, a ser implantado pela Prefeitura Municipal de Florianópolis nas Comunidades Novo Horizonte, Chico Mendes e Nossa Senhora da Glória com recursos do Programa Habitar Brasil BID”, foi elaborado pela equipe técnica e apresentava aos moradores os benefícios do Programa, nas seguintes áreas: Regularização Fundiária, Equipamentos Comunitários, Unidades Habitacionais, Módulos Hidráulicos, Recuperação Ambiental, Projeto Social e informações sobre financiamento. Além de declarar aprovação e adesão ao Projeto, a família assumia o compromisso com a Prefeitura Municipal de Florianópolis de “colaborar no controle do crescimento da ocupação irregular da área, cooperar na manutenção da infra-estrutura e equipamentos sociais implantados e participar da gestão das obras e serviços”(FLORIANÓPOLIS, 2000).

Na 1ª semana dos trabalhos, foram identificados problemas, especialmente na comunidade Chico Mendes, onde moradores e lideranças não identificados estavam orientando as famílias à não assinarem o Termo de Adesão. Os Agentes de Saúde estavam recebendo pressão das famílias, que estavam responsabilizando -os por quaisquer problemas decorrentes da assinatura. Em reunião específica para tratar do problema com os Agentes de Saúde, com a presença de lideranças comunitárias, ficou evidenciada a necessidade de intensificar a difusão do projeto com moradores, através de Assembléias por setores, de instalar o escritório de atendimento à população na comunidade (realizado em novembro de 2000) e também de revisão do papel dos Agentes de Saúde na coleta do Termo de Adesão e Compromisso de Moradores ao Projeto Chico Mendes, considerando o aspecto político do procedimento, o que poderia interferir na ação profissional dos Agentes.

Foram Assembléias tensas, marcadas pelo acolhimento de dúvidas individuais e questionamentos sobre o Projeto, considerando o alcance severo das intervenções na vida das pessoas e as poucas e relativas ações realizadas para tal apropriação, restringindo o avanço na discussão das questões coletivas, como a regularização fundiária, a definição sobre os equipamentos comunitários, a participação da população no desenvolvimento do Projeto e o funcionamento das Comissões Temáticas⁵⁴. Os técnicos foram os principais interlocutores com a população, portanto, sem a cobertura dos gestores, atenuando a capacidade de tomada de decisões das Assembléias.

O processo de adesão das famílias é descrito no Manual de Orientação e no Projeto Social, foi concluído somente em 2001, com as obras em andamento na Região Chico Mendes.

Pela complexidade e interferência radical na vida das pessoas e comunidades, a adesão ao Projeto não deveria se esgotar na dimensão individual das famílias e com as argumentações dos técnicos em reuniões com lideranças e outros grupos, implicando proporcionar espaços coletivos de discussão, deliberação e acompanhamento sobre o Projeto.

A ênfase programática e operacional do Programa, em individualizar a adesão, ao mesmo tempo em que pressupõe garantir a participação, pode levar ao escamoteamento do

⁵⁴ As Comissões Temáticas foram constituídas a partir de 05 temas centrais: Comissão da Terra, com a incumbência de planejar as áreas e famílias a serem beneficiadas, acompanhar as negociações e a avaliação da terra; Comissão de Financiamento, com a incumbência de discutir as formas de pagamento, o destino dos recursos e o equilíbrio financeiro da intervenção com relação às famílias; Comissão de Habitação, para tratar da tipologia das habitações em relação às necessidades comunitárias e à tecnologia a ser utilizada; Comissão de Espaços Comunitários, para definir os equipamentos comunitários necessários e a Comissão de Execução de Obras responsável por propor formas de participação da comunidade na mão-de-obra do Projeto (FLORIANÓPOLIS, 1999, p. 69).

processo participativo coletivo, implicando procedimentos que poderiam ser nebulosos de negociação individualizada com os moradores, como inclusive foi aventado pela “Comissão de Habitação em Defesa das Comunidades” no Relatório sobre o projeto encaminhado à Coordenadoria de Defesa dos Direitos Humanos, da Cidadania e das Fundações do Ministério Público de Santa Catarina, em 2001. Neste, afirmaram que “várias famílias foram iludidas pelos benefícios prometidos no “Termo de Adesão”, que acobertam os problemas, fazendo-as concordar com um projeto que mal conhecem” e reivindicaram à Prefeitura “a suspensão deste Termo ou a reformulação de seu conteúdo, o que não foi aceito, posição manifesta nas reuniões setoriais com técnicos do DDS” (Comissão de Habitação, 2001, p. 14)

Na resposta da Prefeitura a este relatório, manifestada em documento intitulado “Relatório Resposta HBB/FPOLIS, em 2002 rebate as críticas acerca deste assunto, da seguinte forma:

Em todas as oportunidades, e de forma especial nas Assembléias Gerais, enfatizamos que a adesão ao Projeto era uma manifestação livre e espontânea de cada família. Refutamos qualquer acusação de termos exercido pressão para colher assinaturas do Termo de Adesão (FLORIANÓPOLIS, 2004, p. 8).

Santana (2006), ao analisar a intencionalidade do BID na condução e exigência das condicionalidades participativas do Programa, constantes do Manual e do Regulamento Operacional, refere que a adesão individual reduz o conteúdo participativo do Programa, sob o manto do discurso do planejamento estratégico:

Embora advogue e difunda a metodologia do planejamento estratégico, a análise atenta dos *regulamentos operacionais e dos manuais*, demonstra que, na prática, há uma clara recorrência ao planejamento do tipo tradicional, podendo ser identificada por dois aspectos: primeiro, a definição de itens, etapas (Fases I e II) do projeto, bem como as normas de atuação dos profissionais envolvidos correspondem a um mecanismo de (forte) *controle da gestão*, sendo um caminho concreto de viabilização das propostas do Banco; segundo, todo o discurso de incentivo à participação social (que é conectada ao planejamento estratégico) reduz-se, na realidade, à assinatura de um Termo de Adesão, significando uma participação individualizada que, conforme vimos afirmando no decorrer desta tese, é funcional aos interesses do Banco, posto que facilite o aceite da política urbana (SANTANA, 2006, p. 167).

Sobre estes episódios, foi colhido o depoimento de representantes comunitários, em Pereira (2005, p. 31):

[...] Não teve participação total das lideranças. A participação foi fraca, não teve como fazer acompanhamento. Foi complicado porque teve o Termo de Adesão que complicou a cabeça dos moradores; quem fez a visita foram os Agentes de Saúde que não falavam que os moradores tinham que pagar. Quem fez a participação foi o Termo de Adesão que não foi esclarecido.

A análise de Pereira (2005, p. 31) com relação a estas observações, repercute que

[...] deixaram de ser operacionalizadas ações fundamentais para a apropriação e intervenção da população para a legitimidade política do processo de adesão, como a criação e funcionamento das Comissões Temáticas que funcionaram somente durante certo período da execução do Programa Habitar Brasil e Assembléias Comunitárias, que aconteceram neste período, instigadas pelas lideranças, mas não como processo legitimado a partir do planejamento do Projeto Social.

Outro depoimento de representante comunitário em Pereira (2005) denuncia a precarização do processo participativo nesse período da realização das Assembléias Comunitárias e da adesão da população:

[...] quando a gente fez a mobilização em 2000 para chamar as Assembléias Comunitárias era para fazer o termo de adesão. A comunidade não conseguiu reverter, o acompanhamento social não aconteceu para mobilizar as famílias. Tudo ficou na contramão. Não vou esquecer a maneira como veio o Projeto sem poder ter alteração. Teve comunidade que não estava preparada, não tava organizada (PEREIRA, 2005, p.33).

O trecho abaixo de entrevista de liderança comunitária (2005) aborda esta situação, a partir de conteúdo que remete à assunção de elementos culturais, subjetivos e ideológicos já destacados por diversas vezes neste estudo, confirmados com a palavra dos interessados e por meio da reconstrução dos fatos, sob um olhar crítico:

[...] não houve participação e algumas coisas confirmam isto. Foi um projeto que não foi pensado pela comunidade e desconsiderou a realidade das comunidades. Houve uma ruptura da história de vida das pessoas e da comunidade. Tudo o que foi construído não prestava, parece que tem que terminar para começar. É desconsiderada a história das comunidades desde sua implantação, as casas construídas com sacrifício, vem uma máquina e derruba tudo. Há um simbolismo. Mesmo depois da implantação do Projeto não houve negociação. (PEREIRA, 2005, p. 33).

Pereira (2005, p. 33) avança na análise deste depoimento com a seguinte abordagem:

Nesta fala há conteúdos fortes de inspiração subjetiva na compreensão de que o “lugar” é mais do que uma referência física, mas revelador de relações e símbolos que traduzem cultura. Real é o lugar, pois é onde se dá a construção da história, através das práticas

cotidianas. Até que ponto o projeto estimulou ou considerou filosófica e metodologicamente o espaço legítimo para a expressão da participação dos sujeitos desta história?

Sobre esta questão, Santos (1999, p. 147) nos brinda com a seguinte reflexão:

O cotidiano das comunidades apresenta sempre peculiaridades que têm a ver com suas condições sócio – históricas ; daí que a história de vida deve ser retomada pela população, a fim de que suas lutas e valores sejam reconhecidos. A retomada histórica se inicia a partir da identificação dos interesses e preocupações comunitárias que se fazem fios condutores das reflexões e ações que levam à retomada. Por sua vez, essa retomada leva a população ao descobrimento das relações e inter-relações de sua realidade específica imediata com a realidade global.

Feitas estas considerações preliminares, é necessário avançar para identificar, por meio dos Relatórios Trimestrais, as condições da participação da população no Projeto.

3.2.2 Os relatórios trimestrais

O ano de 2001 foi caracterizado pela ênfase na abordagem individual às famílias para a coleta do Termo de Adesão, tarefa que foi “concluída” no 3º trimestre, após a intensificação dos procedimentos de visita e atendimento individual, a partir do 2º trimestre, no “Escritório local do Projeto da Prefeitura” (*esta denominação, adaptada de modelo administrativo gerencial, parece ser uma referência semântica pouca adequada para caracterizar este espaço importante de interlocução da população com o Poder Público*), dinamizado no espaço térreo do Conjunto Habitacional Chico Mendes (FLORIANÓPOLIS, 2º TRIMESTRE 2001). Neste atendimento, predominava a procura por informações sobre o Projeto (média de 40% dos atendimentos), sendo que outra demanda significativa era a procura de famílias em situação de risco, que ia aumentando percentualmente a cada trimestre, já evidenciando a relevância que tal questão iria ter no decorrer do desenvolvimento do Projeto.

Ao final do ano de 2001, iniciaram as abordagens das famílias do setor E, com vistas ao processo de remanejamento, de forma individualizada, por meio dos Assistentes Sociais, Arquiteto e Técnico de Obras. Nesta fase da intervenção, já no 2º trimestre de 2002, foi realizada reunião com as famílias para a preparação dos procedimentos de mudança e integração ao novo espaço de moradia (descrição dos abrigos, programação das mudanças, orientações gerais para

uso das instalações sanitárias e físicas, definição dos abrigos por famílias). Desde o início, manifesta-se grande preocupação com a utilização dos equipamentos sanitários, o que vai acompanhar todas as intervenções com as famílias, sendo que é sabido que muitos dos problemas decorrentes foram ocasionados por defeitos construtivos e pelo pouco investimento nas obras de saneamento básico adequado, tanto nos abrigos, quanto nas unidades definitivas.

A expectativa no início do ano de 2002 era traduzida pela seguinte observação: “Deverão ser operacionalizadas ações específicas de preparação das famílias para a convivência nos abrigos provisórios e de acompanhamento à construção das unidades definitivas, com a instauração da Comissão de Acompanhamento de Obras” (FLORIANÓPOLIS, 1º TRIMESTRE 2002).

Também havia boa expectativa em relação à adaptação das famílias aos abrigos: “A adaptação das famílias ao abrigo, acompanhada em visitas e contatos, tem superado as expectativas da equipe técnica” (FLORIANÓPOLIS, 2º TRIMESTRE 2002), o que depois, com o decorrer do Projeto, mostrou-se conflituosa, por conta dos atrasos da obra e a falta de acompanhamento social.

Nesse ano, a comunidade organizada, por meio da Associação de Moradores da Comunidade Chico Mendes, realizou reunião com a presença expressiva de moradores e de assessoria à Comissão de Habitação “para a discussão das situações de risco, sendo que muitas das famílias se manifestaram; o Depto. de Arquitetura da UFSC fez levantamento das situações de risco, o qual será discutido com a área técnica social e de obras para o balizamento das informações” (FLORIANÓPOLIS, 3º TRIMESTRE 2002). Já relatado que o Poder Público não deu crédito aos estudos e levantamentos da Universidade sobre o tema e que somente em 2005, após longas tratativas e pressões, inclusive do Ministério Público, foram tomadas providências para o equacionamento da questão. Em 2003, “respondendo a solicitação do Ministério Público, foi realizado levantamento acerca das famílias que residem em moradias em situação de risco, apresentando as alternativas de solução dos problemas e novas proposições” (FLORIANÓPOLIS, 4º TRIMESTRE DE 2003).

Em 2003, foi instalado outro Escritório de Atendimento na área dos abrigos provisórios, em uma unidade de abrigo, com a presença de um Assistente Social. Também foi elaborado pelos técnicos sociais o projeto “Caminho de Casa” com o objetivo de cobrir uma lacuna deixada pelo Projeto Social, quanto a iluminar metodologicamente a atuação junto às

famílias em processo de abrigamento e remanejamento. Forjado no mesmo diapasão dos conteúdos participativos já desvelados neste estudo, tem a lógica nas ações que despendam menor desgaste entre a população e o “conjunto de benfeitorias” e garantam a “manutenção da governabilidade” (DAGNINO; TATAGIBA, 2007, p. 17).

Dados sobre os motivos da procura da população nos Escritórios sinalizam que, na medida em que aumenta o tempo de utilização dos abrigos provisórios, amplia a demanda pelas “queixas” sobre os problemas construtivos e de convivência, que perpetuam durante o desenvolvimento do Projeto, e cresce a procura por encaminhamentos sociais, retratando a agudização e a precarização das condições de vida da população, no que diz respeito à sobrevivência material. Este número tendeu a crescer exponencialmente nos anos seguintes (este não é o campo deste estudo).

Quanto ao atendimento no Escritório Chico Mendes, a ênfase recai sobre o abastecimento de informações à população, tamanhas ainda são as dúvidas sobre o Projeto, especialmente no que tange a processos indenizatórios, em virtude da escalada da violência na Região. Exemplificando:

Escritório dos Abrigos:

-148 *atendimentos/procedimentos*: 61% visitas domiciliares, considerando dificuldades de algumas famílias para a entrega de documentos e para a mobilização para curso de páscoa; 10% orientações sobre documentos; 7% casos sociais.

- 232 *atendimentos/procedimentos*: 28% visitas domiciliares, 20% informações, 11% entrega de documentos; 9% atualização de cadastro sócio – econômico; 8% solicitações de melhorias nos abrigos.

- 206 *atendimentos/procedimentos*: 51% demandas relacionadas à precariedade ou necessidade de reforma nas instalações físicas dos abrigos, como falta de água, pouca ventilação, fiação deficitária, portões danificados, reclamações geradas pelas relações de vizinhança; 31% atendimentos casos sociais; 18% visitas domiciliares.

Escritório Chico Mendes:

-300 *atendimentos*: 37,33% informações; 31% orientações e encaminhamentos sociais; 11% atendimento a situação de violência; 6,33% situações de risco.

-280 atendimentos: 35% informações/remanejamento, 32% indenizações - motivadas pelas situações de violência; 13% orientações sociais; 10% situações de risco; 10% visitas domiciliares.

-274 atendimentos: 68% encaminhamentos e orientações sociais; 19% informações; 4% situação de risco; 9% visitas domiciliares.

Exemplificando também abaixo, parâmetros e critérios utilizados pelos técnicos para a solução de problemas trazidos à apreciação dos Grupos Técnicos Executivos:

Sobre famílias dos abrigos que querem ir embora: “A equipe opinou pela não abertura de exceção, caso contrário haverá problemas, pois há muitas famílias com o mesmo propósito, motivadas pela especulação” (FLORIANÓPOLIS, 10 DE FEVEREIRO DE 2003).

Sobre famílias que requerem indenização por problemas de violência: Assistente Social dos abrigos relatou o caso de uma senhora que foi encaminhada pelo Programa Sócio – Familiar e que solicita indenização de benfeitoria para sair da área. “Como não se enquadra no sistema viário e risco, a mesma deve ser informada de que não poderá receber indenização de benfeitoria” (FLORIANÓPOLIS, 20 DE FEVEREIRO DE 2003).

Prazo para as famílias do abrigo provisório realizarem a mudança: Assistente Social informou que algumas famílias do Abrigo Novo Horizonte solicitaram prazo de uma semana para realizar melhorias na nova habitação, antes da mudança, como, por exemplo, a colocação de piso. Técnicos da área de Engenharia e da Carteira Habitacional não concordaram com este prazo, salientando ser complicado e arriscado as casas ficarem vazias durante este período, considerando risco de invasão e depredação. “Além disto, os abrigos provisórios devem ser ocupados imediatamente por famílias do próximo setor a ser beneficiado. Assistente Social disse que já estava informando às famílias sobre o prazo de uma semana para a mudança. O Engenheiro orientou que se informe às famílias que haverá prazo de preparação para as mudanças, porém só serão possíveis melhorias após a mudança e entrega das chaves” (FLORIANÓPOLIS, 03 DE MARÇO DE 2003).

A adoção de medidas legalistas, restritivas e de cunho controlador, como as observadas, não coaduna com processos participativos e que propiciem a integração das famílias com suas casas (no dizer do Poder Público: unidades habitacionais, com enfoque técnico e burocrático) e com a realidade da Região.

Segundo Telles, ter a cidade em perspectiva é “considerar a trama dos atores, as modalidades de apropriação dos espaços e as possibilidades (e bloqueios) para os indivíduos transformarem bens e recursos em **formas valiosas de vida**” (TELLES, 2007 p. 513).

Rosa (2007, p.57), em análise da experiência do Programa HBB-Região Chico Mendes, com o olhar de gênero, percebe também as contradições do projeto, que em tese, “mostra que o objetivo geral é de criar um ambiente urbano em que as pessoas se reconheçam como cidadãos. No entanto, ele mantém implícito os objetivos ideológicos, como o de controle do espaço e o controle da mobilidade social que agem como limitadores de qualquer participação dos moradores no exercício da cidadania”.

As reuniões com famílias dos abrigos e com as que foram para as casas novas (acompanhamento social pós-uso) se transformam em “grandes ouvidorias” dos problemas construtivos e de convivência, bem como em “câmaras de interrogatório”, tamanha é a quantidade de questões pendentes, resolvidas estrategicamente pelo Poder Público, com justificações exógenas à compreensão da população e não verificáveis por instâncias de controle social. Aqui cabe discutir, a partir das elaborações de Souza (1999b), um dos limites do processo participativo na Região, no que tange a exercitar o seu potencial educativo. Souza expõe que a questão pedagógica da participação é expressa quando se realiza a ultrapassagem do cotidiano pela perspectiva crítica das determinações sócio - históricas da realidade; caso contrário, estes interesses e preocupações cotidianos são, em geral, parcial e mecanicamente percebidos, levando a soluções imediatas e fechadas em si mesmas. Esta análise aponta elementos que, confrontados com a dinâmica social do Projeto reforçam a ausência de um processo educativo determinado, cujo objetivo é a “conscientização, organização e a capacitação contínua e crescente da população ante a sua realidade social concreta”(SOUZA, 1999b,p. 84).

Vamos exemplificar:

- Reuniões com famílias dos abrigos (FLORIANÓPOLIS, 2º TRIMESTRE 2003)

Pauta: Sanar dúvidas, esclarecer e orientar quanto aos procedimentos de transferência para as casas e pendências das obras físicas e de infra – estrutura.

Blocos A, B e C

Gerente de Habitação inicia o repasse das informações sobre o Projeto Habitacional, ressaltando que é a primeira experiência da PMF em um projeto de urbanização de tamanha complexidade, por isso o atraso e os conseqüentes obstáculos estão surgindo - **Moradores:** a

partir de quando as famílias assumirão o pagamento? Qual o valor das prestações? A infraestrutura que está sendo implantada será cobrada? Por que o piso não pode ser colocado anterior à mudança? **O Gerente justifica o atraso das obras:** falta de experiência; a receita, ou seja, os recursos arrecadados ficaram abaixo do esperado; mudança do Governo Federal; atos de vandalismo e depredações; ligação subterrânea de luz. Ressaltou a imprevisibilidade das indenizações que superaram o previsto, precisando a autorização da Câmara para ampliar o recurso de contrapartida. **Moradores** - reclamaram da falta de assistência da Prefeitura, **“tudo é mal feito”**. Salientaram as más condições dos **abrigos provisórios, são desconfortáveis e pequenos**. Inclusive uma das moradoras, bastante indignada, ressaltou que **seu filho quebrou a perna ao cair da escada**. **Gerente:** “Há uma programação para entregar todas as casas do Setor E até setembro deste ano, caso não ocorram mais imprevistos”. **Morador:** Qual a garantia que as casas vão ser entregues em Setembro? **Gerente:** Informou que não pode garantir, pois há recursos que vêm do Governo Federal e o projeto ainda não está consolidado em Brasília.

Blocos D, E e F

Moradores: Seremos donos da casa apenas daqui a 25 anos? E se a família não puder assumir as prestações? As prestações serão fixas? Quando as famílias dos abrigos vão descer? Por que as famílias não mudam todas de uma vez só, pois houve uma reunião em que disseram que isto iria acontecer e agora apenas algumas famílias irão descer, enquanto que as do Chico Mendes vão subir; Quando começaremos a pagar as prestações? **Gerente de Habitação:** “Haverá um prazo de dois meses para começar a pagar as prestações- morador - disseram que teríamos prazo de seis meses. Gerente – Informou que isto poderá ser reavaliado. **Morador:** Salientou que cada pessoa que vem conversar com a população tem um discurso diferente e que umas assistentes sociais disseram que” é bom morar nos abrigos, pois os moradores não têm despesa, como, por exemplo, água e luz”. A moradora questionou dizendo que não é porque é de graça que os abrigos não têm problemas. Por que não podemos colocar o piso antes? Por que há casas que tem 2 e 3 andares? **Moradora** - solicitou mudança de abrigo, pois o vizinho ao lado perturba com som alto. **Morador** - questiona se são os verdadeiros donos da casa; **Morador** - reclamou que no seu abrigo a ligação de luz foi feita num só disjuntor, dificultando a utilização da energia elétrica. **Assistente Social** informou que esta situação já foi repassada várias vezes ao mestre de obras. **Morador** solicitou dois dias para colocar piso. **Gerente de Habitação** ressaltou que poderá haver depredação e a Prefeitura não tem como se

responsabilizar por isto. **Moradora** questionou o valor que estipularam para sua casa, solicitou nova avaliação. **Moradora** solicitou brita nas ruas do abrigo e ronda policial.

Blocos G, H e I –

Moradores- Haverá prazo para fazerem modificações na casa? Quando começaremos a pagar? Podemos levantar o muro depois que estivermos morando nas casas? Os móveis das famílias ainda estão no Galpão? Solicitam solução para alagamento dos abrigos (a água da chuva entra pelas portas e janelas).

Também em 2003 foi realizada uma **Assembléia Geral das famílias dos abrigos** para definir normas e regimento interno, sendo discutidos: hora do silêncio, animais domésticos, limpeza do pátio, que os moradores deverão deixar a casa em condições de uso para os próximos, que não são permitidas demolições ou quaisquer reformas e o não cumprimento das normas acarretará: advertência verbal, advertência escrita pelos técnicos da SHTDS, advertência por escrito do setor jurídico.

Foram realizadas reuniões com as famílias que foram para as casas novas a fim de avaliar as condições de moradia e discutir novos encargos financeiros.

Vale conferir as observações das famílias que demonstram preocupação com o pagamento dos encargos financeiros e insatisfação com aspectos construtivos que não deveriam estar em evidência, neste período, ainda de “lua de mel” das famílias com suas novas moradias:

Reunião com famílias da Comunidade Novo Horizonte moradoras das novas unidades habitacionais - Moradora alegou que “**está tudo maravilhoso, os vizinhos são ótimos e a casa é muito boa**”. Destacou, no entanto, a **preocupação com o problema de segurança e violência na área**. Outra moradora demonstrou **insatisfação com a nova moradia**, alegando que não pode pagar mais de R\$ 25,00 de prestação no financiamento e que **o valor apresentado não condiz com as condições de pagamento da família**. Moradora informa que a “casa é boa”, mas **a conta de luz é muito alta e que está vendendo utensílios domésticos para pagar as contas**. Outra falou que está “**tudo bom: a casa, os vizinhos, mas que tem que baixar as prestações**”. Alega que o muro é muito baixo, e se for pagar o valor do boleto recebido, não consegue comprar material para levantar o muro e melhorar o problema de segurança. As famílias das casas 110, 120, 136, 148 e 158 queixaram-se também de **águas das chuvas que entram pelas janelas, onde não há vedação**. Os técnicos da prefeitura falaram da importância destas reuniões para que as

famílias possam expor suas dificuldades e condições na nova moradia e também do interesse em que ocorram com maior frequência. Em relação aos valores das prestações, o Gerente de Habitação falou sobre a **possibilidade, a partir desse momento, de vigorar a concessão de subsídio**, que, dependendo da condição sócio – econômica da família, pode abater de 10% a 50% do valor das prestações. Para tal, as Assistentes Sociais farão o laudo de avaliação social de cada família, que deverá solicitar através de requerimento (FLORIANÓPOLIS, 4º TRIMESTRE 2003).

Reunião com famílias da Comunidade Novo Horizonte – apresentados os seguintes problemas: infiltração de água das chuvas, janelas emperradas, fechaduras com problemas, tarifas de luz elevadas; valor das prestações que as famílias não têm condições de pagar. Em relação às prestações do financiamento habitacional técnico do Projeto, destacou-se que as famílias têm direito à concessão de subsídio e que tal medida foi aprovada e regulamentada pelo Conselho do Fundo Municipal de Integração Social, mediante discussões e proposições de técnicos do Setor de Habitação e Ação Comunitária, em reuniões que contaram também com a participação de representantes de entidades comunitárias. Sobre o problema da luz, Técnicos da CELESC farão vistoria nas casas para identificar a origem do problema. Prontificaram-se também a fazer reunião educativa com as famílias para orientações quanto ao uso adequado de energia (FLORIANÓPOLIS, 4º TRIMESTRE 2003).

-Reunião com famílias do Conjunto Habitacional Chico Mendes – Bloco F –
Pauta: Avaliação das condições de moradia e discutir regimento interno - Problemas: falta de água nas caixas, horário de música, cachorros nos aptos e na escadaria, cisternas, limpeza interna dos aptos; falta de lâmpadas e problemas nos locais, janelas sem vidros, pia entupida, problemas nos chuveiros, vaso sanitário sem massa ao redor; proteção na escada- corrimão – portão- Agendar, ao final das reuniões de discussão de normas com cada bloco, Assembléia Geral com todos os moradores (FLORIANÓPOLIS, 4ª TRIMESTRE 2003).

Assembléia Geral das famílias dos abrigos - Pauta: definir normas e regimento interno. Abordados os seguintes temas: hora de silêncio; animais domésticos; limpeza do pátio; que os moradores deverão deixar a casa em condições de uso para os próximos; que não são permitidas demolições ou quaisquer reformas e que o não cumprimento das normas implicará: advertência verbal, advertência escrita pelos técnicos da SHTDS, advertência por escrito do setor jurídico. Após algumas discussões, os moradores votaram na proposta que a limpeza do pátio

interno e a conservação do externo serão de responsabilidade dos moradores (FLORIANÓPOLIS, 4ª TRIMESTRE 2003).

Segundo a equipe técnica, a tônica das ações do Projeto com as famílias pode ser traduzida pela citação encontrada no Relatório do 1º Trimestre de 2004:

Já o processo de participação e organização comunitária vem se efetuando junto às famílias que se encontram nos abrigos provisórios, através da formação de grupos e encontros sistemáticos para busca de alternativas e construção de mecanismos de manutenção e utilização dos espaços físicos, do meio ambiente e melhoria nas inter-relações (FLORIANÓPOLIS, 1º TRIMESTRE 2004).

Uma das reuniões emblemáticas em 2004 foi com as famílias inadimplentes para identificar os motivos, informar, orientar e conscientizar sobre a necessidade do pagamento das prestações das habitações. Esta abordagem, feita por técnicos da Carteira Habitacional, remete à individualização do problema, que pode resvalar para conotações morais em relação aos comportamentos das famílias, desvinculada da interpretação crítica das contradições e irracionalidades da sociedade atual:

Não se trata de apenas gerir a distribuição de renda [...] Trata-se da distribuição equitativa dos benefícios sociais, culturais e políticos que a sociedade contemporânea tem sido capaz de produzir, mas não tem sido capaz de repartir. A questão é muito mais social do que econômica. É difícil reconhecer que haja desenvolvimento quando seus benefícios se acumulam longe da massa da população. Como é difícil reconhecer a legitimidade de um modelo de desenvolvimento que exclui legiões de seres humanos de oportunidades de participação não só nos frutos da riqueza, mas até mesmo na produção da riqueza (MARTINS, 2002. p. 10).

Também no 4º trimestre desse ano foi realizada nova rodada de reuniões com as famílias dos abrigos provisórios, novamente por blocos, cujo objetivo foi “resgatar a participação comunitária e integrar as famílias beneficiárias do Projeto Habitar Brasil/BID, estimulando estes cidadãos a vivenciarem coletivamente as suas experiências como moradores que residem em habitações provisórias e que aguardam a construção da nova unidade habitacional” (FLORIANÓPOLIS, 4º TRIMESTRE 2004). As reuniões enfocaram a questão do uso adequado dos abrigos, “considerando que os mesmos são da Prefeitura e as famílias não têm os encargos com as despesas de luz, água, prestação da casa” (FLORIANÓPOLIS, 4º TRIMESTRE 2004).

O enredo é o mesmo de todos os encontros, com moradores reclamando sobre os problemas dos abrigos e os técnicos insistindo na teoria já desgastada, de que a população é

responsável pela conservação, sem haver qualquer estímulo de participação da população junto ao Poder Público para equacionar as dificuldades, em outras bases, menos conformistas, mais críticas e com dimensão coletiva.

As referidas senhoras solicitaram reparos em seus abrigos. Uma senhora salientou que a sua porta e janelas não fecham e que desde que mudou está sem a pia da cozinha. Outra ressaltou que a janela da sua sala está com o vidro trincado. Assistente Social salientou da necessidade de cada família cuidar de seu abrigo e dos demais e da responsabilidade dos pais ou familiares de orientarem as suas crianças a não destruírem, mas zelarem, pois mesmo que sejam habitações provisórias é dever de todos conservar e deixar em bom estado (FLORIANÓPOLIS, 4º TRIMESTRE 2004).

Nestas reuniões, líderes comunitários fazem sugestões plausíveis à equipe social e ao Poder Público para minimizar os problemas relatados, as quais poderiam suscitar a mobilização das famílias, caso os técnicos, cumprindo a função de intermediar as relações, não anteparassem algumas demandas. Também têm maturidade para abordar as famílias sobre suas dificuldades para o gerenciamento dos encargos financeiros e localizar as ações de geração de renda como prioritárias para a população:

Os senhores líderes **sugeriram a realização de um trabalho individual sistemático, em conjunto com técnico social do Projeto que possa realizar visita domiciliar a cada família do abrigo e abordá-la, identificando suas demandas e viabilizando ações que possam melhorar a sua qualidade de vida.** Solicitaram também a **realização de oficinas para crianças e adolescentes**, considerando que há um grande número de jovens nos abrigos... acrescentou a solicitação da **contratação de mais funcionários para atuarem no Projeto Habitacional**, bem como em todas as comunidades da região que atualmente se encontram sem trabalho de um técnico de Serviço Social. Perguntaram também aos moradores presentes, ao se mudarem para a nova unidade habitacional, **como será para os mesmos assumirem os encargos decorrentes**, por exemplo, das despesas das prestações da casa, luz. As referidas moradoras salientaram que **têm receio de se mudar**. Uma senhora ressaltou que ela e o marido estão desempregados e outra ressaltou que o marido trabalha e ela faz estágio, mas a renda é pequena. O líder **solicitou a realização urgente de projetos que possam encaminhar os moradores para o mercado de trabalho, pois sem este objetivo do projeto colocado em prática, as famílias não terão condições de assumirem as suas despesas** (FLORIANÓPOLIS, 4º TRIMESTRE 2004).

Episódio importante aconteceu relacionado ao atendimento das situações de risco, com a realização de reuniões com as famílias selecionadas pela equipe técnica e lideranças para o atendimento, decorrente de levantamento conjunto das situações. É relevante registrar que houve resistência de alguns membros da equipe técnica, durante anos, em atender preferencialmente as famílias em situação de risco, com o intuito de preservar a lógica do Projeto. Assim, foram

penalizadas famílias que, durante anos, conviveram com situações extremadas de insalubridade e risco e com a ambigüidade de não poder usufruir de Projeto habitacional desenvolvido em sua Região.

Mesmo com o equacionamento das situações mais delicadas, percebe-se rigidez no trato de situações trazidas pela população, num movimento de confirmação do “poder” do Poder Público, perante as famílias, neste caso, “beneficiárias ao quadrado”, sujeitos as determinações do Projeto.

Reunião com famílias com moradia em situação de risco-13 famílias- Pauta – remanejamento, negociação da casa - Uma liderança falou do acompanhamento nas visitas realizadas as famílias em situação de risco habitacional e da preocupação das lideranças com esta situação, que muitas vezes, afeta a saúde de toda a família. Técnico do Projeto falou que todas serão chamadas pela Comissão de Negociação para receberem o laudo de avaliação da casa e assinar o Termo de Adesão ou desistência. Uma moradora perguntou da possibilidade da família não aceitar ser atendida com a unidade habitacional do HB, já que está no sistema viário e gostariam de receber indenização da casa, se poderia aguardar no abrigo até as obras chegarem no setor B. Coordenadora do Projeto Social explicou que não poderia, pois os abrigos são para os moradores em situação de risco que aderirem ao Projeto e que as famílias que não aceitassem deveriam aguardar nas suas residências e assinar um termo desistindo de serem beneficiada neste momento (FLORIANÓPOLIS, 4º TRIMESTRE 2004).

Reunião com famílias com as moradias em situação de risco selecionadas para unidades definitivas-06 moradores. Técnico do Projeto mostrou no mapa a localização das casas e falou que **as referidas serão sorteadas entre as famílias para não haver problemas de escolha das mesmas.** (FLORIANÓPOLIS, 4º TRIMESTRE 2004).

No ano de 2005, foi implantado Plantão de Atendimento Sócio – Jurídico na SHTDS, junto ao setor da Carteira Habitacional, mediante agendamento para orientações quanto a ocupações e permutas irregulares de unidades, rompimento de contratos e outras situações.

Nesse ano, as reuniões com as famílias dos abrigos pareceram estar voltadas às questões ambientais, especificamente os problemas com o lixo, provavelmente motivadas pelo trabalho das Frentes Temporárias de Trabalho na Área do Meio Ambiente; contudo, apresentam uma visão simplista que carece de criticidade, como se observa nos trechos abaixo:

Reunião com famílias - Pauta – acondicionamento do lixo e utilização correta do container - os presentes na reunião ficaram divididos entre duas propostas para localização do container do lixo e a Assistente Social sugeriu realizar uma votação para se chegar a um consenso. Os moradores se mostraram **indignados com a falta de água nos abrigos e ameaçam fechar a rua geral da comunidade, caso o problema continue a acontecer**. Aprovação de normas sobre o lixo (FLORIANÓPOLIS, 1º TRIMESTRE 2005).

Em palestra com técnicos da CASAN sobre abastecimento de água e esgotamento sanitário, o técnico responsável pela empresa diz que a falta de água nos abrigos ocorre por causa do furto de fio de cobre. Assim, foi realizada reforma no local/terreno da CASAN, em que os fios atualmente estão dispostos subterraneamente. Além disto, está sendo verificada a possibilidade da instalação de vigilância eletrônica. O funcionário da CASAN enfatizou que com estas duas ações o problema deve ser amenizado (FLORIANÓPOLIS, 2º TRIMESTRE 2005).

Reuniões com moradores dos abrigos-Pauta: organizar o mutirão de limpeza/serviço nas ruas do alojamento. Após as reuniões, as famílias decidiram realizar o serviço de varrição em mutirão e os moradores de cada rua combinaram um determinado horário para fazer o trabalho. Informado que foi feito **novamente** à SHSA solicitação de 51 vassouras para os moradores, considerando que, das 55 famílias, 04 não aderiram ao mutirão. Assim, aguardamos positivamente as vassouras para que o serviço de varrição se torne um hábito dos moradores, considerando que estes esperam a construção da nova unidade habitacional e há necessidade de um despertar de consciência para a organização e preservação da comunidade onde moram (FLORIANÓPOLIS, 2º TRIMESTRE 2005).

Foi um ano marcado pela realização de palestras educativas para as famílias, na tentativa de “despertar a consciência para a organização e preservação da comunidade onde moram”, com centralidade nas questões de saneamento básico e direitos. Souza (1999) enfatiza que a palestra é um recurso utilizado em Desenvolvimento de Comunidade, mas que tem “sido alvo de muitas controvérsias. Estas dizem respeito, sobretudo, ao modo indiscriminado e autoritário com que ela é utilizada” (SOUZA, 1999b, p. 190).

Depois de longo tempo, ocorreu na Região a realização de uma Assembléia Geral dos Moradores (123 moradores) para deliberar sobre as mudanças propostas no Projeto Habitacional. Revestindo-se de formalidades, com constituição de mesa e participação de representante da CAIXA, foi apresentada a população um rol de alterações no projeto de obras e serviços, com

transposições, trocas, supressões, acréscimos de obras, todas as questões importantes, explanadas sem recursos midiáticos que favorecem a compreensão da população. Como descrito no trecho abaixo, as lideranças também não estavam suficientemente esclarecidas para orientar a população, que se valeu da Assembléia para tirar dúvidas individuais. Neste contexto, não foi possível votar as alterações, as quais foram votadas pelas lideranças em reuniões subseqüentes, sem o retorno ao espaço máximo e legítimo de deliberação da Assembléia, conforme descrito na seção anterior. É interessante perceber que muitas das posições das lideranças nesta Assembléia foram alteradas depois nas reuniões, contrariando até o que a plenária manifestou, como o caso da supressão do Centro Comunitário da Comunidade Nossa Senhora da Glória que, na Assembléia, a princípio, não seria aceita pela população e foi referendado nas reuniões com as lideranças, senão vejamos: (grifo meu).

Foi formada uma mesa de abertura com autoridades: Gerente de Habitação, Arquiteto do Projeto, Engenheiro do Projeto, Representantes da CAIXA, 02 lideranças comunitárias integrantes da Comissão de Habitação; Presidente da Associação de Moradores Chico Mendes; Presidente da Associação de Moradores Nossa Senhora da Glória. **Após a apresentação das propostas pelo Arquiteto do Projeto,** uma liderança, representando a Comissão de Habitação, pediu aos presentes que optassem pelas obras que trariam mais benefícios para a comunidade. Salientou que a Prefeitura está aberta ao diálogo e lembrou que houve acordo na proposta feita pelos moradores por ocasião da elevação do número de casas diferenciadas. **Presidente da Associação Nossa Senhora da Glória é de parecer que não se deve abrir mão da construção de um CC, colocando a importância de todos opinarem a respeito das mudanças. Os presentes aplaudiram sua determinação em exigir a construção do referido equipamento comunitário. Um líder comunitário... revelando-se contrário às propostas de mudança apresentadas pela SHTDS, conclamou os moradores a votarem conscientemente. As pessoas indagaram sobre situações diversas de suas unidades habitacionais, tais como: previsão de entrega, tempo de permanência no abrigo, problemas de falta de água, pagamento de indenizações, consertos das casas do HB, o que desvirtuou o real objetivo da assembléia.** Representante da CAIXA ressaltou que mudanças vão ocorrer e que, para tal, todos devem colaborar na definição de prioridades. Engenheiro da SHTDS ressaltou que a Prefeitura sempre teve o objetivo de melhorar a qualidade de vida dos moradores, e que **durante a construção surgiram despesas além do previsto, resultando daí a necessidade de readequar o Projeto.** Destacou que a atual administração pretende dar continuidade aos trabalhos e que a Região Chico Mendes tem sido privilegiada em termos de melhorias e benefícios. **Uma moradora local colocou que a PMF não deveria ter iniciado uma obra sem a projeção real dos custos.** Considerando a **dificuldade de se chegar a uma definição sobre as propostas apresentadas,** acordou-se que será realizada nova reunião com a Comissão de Habitação composta por líderes comunitários e que poderá ser reforçada por outros atores (FLORIANÓPOLIS, 1º TRIMESTRE 2005).

Já o ano de 2006 trouxe os “novos ventos” da contratação da Equipe de Consultoria na Área Social que tinha como tarefa contratual executar ações com as famílias, conforme a

reprogramação do Projeto Social em conjunto com a equipe da Prefeitura. Esta era a fala do período: “Continuar resgatando o processo de mobilização e organização da comunidade, criando novos espaços de participação e reflexão com as famílias sobre as possibilidades e limites do Projeto, as responsabilidades de todos os agentes envolvidos e as mudanças na comunidade” (FLORIANÓPOLIS, 3º TRIMESTRE 2006).

As ações com as famílias passam a ser mencionadas como “trabalho sócio-educativo” e referem conteúdo crítico de análise da situação dos moradores em relação ao Projeto, localizando mediações conjunturais, até então não realizadas, mas sem descolar das referências adaptativas e de busca pela mobilização da energia cooperativa das pessoas para promover um desenvolvimento sustentável e a “boa governança” (ALMEIDA, 2006, p. 97). Por meio de abordagem reflexiva, suscitam dos moradores impressões diferenciadas sobre sua situação e sobre o processo participativo:

Quanto aos trabalhos sócio-educativos em abrigos e novas unidades - Pauta: discussão coletiva sobre a percepção dos moradores sobre o programa HBB/BID, resgatando a sua historicidade na comunidade e relacionando-o à Política Habitacional Federal e Municipal, conectando as ações referentes ao Programa, desenvolvidas na comunidade, tanto pela consultoria, quanto pela Prefeitura, preparando-os para a apropriação da moradia e para os serviços e equipamentos implantados. Os moradores foram bastante participativos no debate, apontaram como potencialidades da comunidade a relação entre vizinhos, a organização do bairro, a sua localização que facilita o acesso a serviços como hospitais, creches, escolas e empresas empregadoras, as entidades prestadoras de serviços (ênfaticamente as entidades beneficentes e as ONGs). Como aspectos dificultadores do desenvolvimento da vida em comunidade, foram destacados a violência, atendimento e serviços de saúde e escassez de medicamentos, a insuficiência de infraestrutura pública quanto à água e esgoto, a precária condição de abrigamento (goteira, falta d'água), limitações físicas de alguns moradores que dificultam a sua locomoção pelo bairro, inserção produtiva e a participação comunitária, a falta de interesse de moradores e jovens para alterar o convívio em comunidade. Houve reflexão sobre: dificuldade de personalizar as Unidades Habitacionais quando se trata de projetos deste porte; necessidade dos moradores serem protagonistas nas suas respectivas entidades representativas (associação de moradores), no entanto, tal intervenção necessita ser realizada continuamente, de modo a agregar novo capital cultural acerca da participação comunitária (FLORIANÓPOLIS, 4º TRIMESTRE 2006).

Na perspectiva do atendimento às ações previstas no Projeto Social, é realizada atividade de resgate das origens da população, situadas majoritariamente nas tradições serranas, com a instituição da “Roda de Chimarrão”, ou “mateada” para o conagração de moradores e lideranças.

[...] avalia-se que os objetivos do Evento foram alcançados, configurando em mais um passo na direção de que encontros de lazer entre os moradores aconteçam com maior frequência. Os moradores verbalizaram satisfação quanto ao Evento, dispondo-se a contribuir com novas iniciativas nesse sentido(FLORIANÓPOLIS, 4º TRIMESTRE 2006).

Nos dois primeiros trimestres de 2007, período final da pesquisa, foi realizado número considerável de reuniões com famílias que estavam nos abrigos e nas casas novas, de forma descentralizada, seguindo a proposta da reprogramação do Projeto Social. As pautas, em sua maioria, estavam vinculadas a orientações sobre o valor da energia elétrica e sensibilização dos moradores para participarem das ações desenvolvidas pela Consultoria na área do meio ambiente e nos processos eleitorais das Comunidades Chico Mendes e Nossa Senhora da Glória. Também efetuadas visitas domiciliares para apresentação dos “zines” informativos, forma de comunicação com os moradores, substitutivo do Boletim Informativo “Nosso Jornal”, que teve 09 edições.

Ocorreram “oficinas comunitárias” promovidas pela Consultoria, no bojo do desenvolvimento do Projeto Social, sendo uma com **moradores, lideranças, representantes da Rede Articulada de Entidades da Região do Monte Cristo; Secretaria de Habitação e Saneamento Ambiental- SHSA e representantes da CAIXA** para “avaliação coletiva das ações desenvolvidas nas comunidades beneficiárias do PHBB, como também do cronograma a ser executado, a partir das observações dos sujeitos destinatários das ações e dos parceiros/ entidades/ instituições” (FLORIANÓPOLIS, 1º TRIMESTRE 2007) e para apresentação de diagnóstico sobre as comunidades com base no estudo sociológico da mulher realizado pela Socióloga Edenilse Pelligrini da Rosa, intitulado: “Perfil da mulher e suas condições de vida: Região Chico Mendes”, nos resultados do Curso de Gestão Comunitária e das reuniões realizadas com famílias abrigadas(FLORIANÓPOLIS, 1º TRIMESTRE 2007).

O Perfil Sociológico da Mulher da Região foi obtido por meio de aplicação de questionário a 200 mulheres de 15 a 65 anos, “seguindo um plano não aleatório para a definição dos entrevistados” (FLORIANÓPOLIS, 4º TRIMESTRE 2006) e subsidiou a realização de oficinas com mulheres da Região com o objetivo de promover ações voltadas à equidade de gênero: **Oficina de Ginástica e Saúde** com o intuito de incentivar a prática de exercícios físicos como prevenção da diabete, pressão alta, depressão, obesidade e baixa auto-estima; **Oficina Resgate da Auto-estima**, com o objetivo de trabalhar a auto –estima das mulheres e a forma de

lidar com os problemas cotidianos- temas/atividades: - sexualidade, lazer (dança, filmes), melhoramento da imagem pessoal, cuidados com o corpo, auto-reflexão sobre a auto-imagem, formas de lidar emocionalmente com os problemas cotidianos (FLORIANÓPOLIS, 2º TRIMESTRE 2007).

Esta foi uma das últimas atividades com os moradores relacionada no 2º trimestre de 2007, período que encerrou a pesquisa. A tendência dos acontecimentos parece ser a continuidade na reprogramação do Projeto Social, com atividades em série, numa “tentativa” de correr atrás do tempo perdido pelo hiato entre a execução das obras e a execução do Projeto Social, minimizando, se assim se pode dizer, os danos causados aos moradores, submetidos às bases participativas restritivas, consultivas e regulatórias, “lesados do processo decisório” (TATAGIBA, 2007, p. 161) e privados do acesso e da fruição dos recursos para a área social, que lhes eram devidos.

Conclusivamente, em relação à participação dos moradores e famílias no Programa HBB, o que se pode depreender do conjunto de informações relativas a esta seção é que a participação foi acionada, de maneira geral para procedimentos relativos ao processo de remanejamento para os abrigos provisórios e para as unidades habitacionais, tanto nas abordagens individuais e/ou coletivas. Esta operação complexa, trabalhada com as famílias, em termos mais logísticos do que técnico – políticos, foi subestimada, no sentido metodológico, quando da elaboração da proposta original do Projeto Social, recebendo, na seqüência, a elaboração de subprojeto próprio (Projeto Caminho de Casa).

O enfoque predominante, detectável pelas pautas das reuniões e encontros (Tabela 5), foi a “tentativa” sistemática e recorrente de adequação das famílias à nova realidade habitacional, dentro de uma lógica higienista e com fortes tendências de criminalizar os comportamentos que não estivessem circunscritos aos “regimentos”, “contratos” e todas mais formas de “enquadrar” as condutas. Houve a prevalência da forma sobre o conteúdo, da estética sobre a ética, da funcionalidade participativa sobre a democratização radical dos processos, o que redundou em relações conflituosas, em grande parte do desenvolvimento do Projeto, entre as famílias e o “conjunto de benfeitorias”.

Houve poucos espaços deliberativos para a população intervir nas decisões e restritas ações sociais com as famílias que ultrapassassem o caráter informativo e normativo. Somente no

período de atuação da Consultoria, a partir de 2006, é que se percebe alteração deste panorama, com a realização de ações previstas no Projeto Social.

Os moradores, de forma geral, atribuíram às lideranças a responsabilidade pelo trato com o Poder Público sobre o Projeto. As Assembléias Comunitárias, em número inexpressivo de eventos e moradores, foram espaços em que predominaram a assimetria e o descompasso de condições entre os participantes de deliberar maturamente sobre os temas, com predomínio dos caracteres técnicos do Poder Público.

Inexpressivas ações foram realizadas para o fortalecimento da autonomia e organização da população na vocalização de conflitos, em embates reivindicatórios, processos de negociações e coletivização das demandas individuais, quase todas da mesma ordem. A população e seu potencial participativo foram subsumidos pela quantidade de alterações e demandas práticas no cotidiano, sobre as quais decidiram *enviesadamente*. É adequado enfatizar que “os resultados são legítimos na medida em que recebam o assentimento refletido por meio da participação em uma deliberação autêntica da parte de todos aqueles sujeitos à decisão em questão” (NOBRE, 2004, p. 41).

No entanto, na Região são identificadas algumas experiências participativas, por meio de movimentos sociais, redesenhados no contexto dos desafios políticos contemporâneos e que viabilizam novas formas de comunicação, organização, deliberação e articulação democrática e plural (DAGNINO, 2007). Estas experiências, de diferentes formatos, criando e revitalizando espaços públicos, fazem jus ao exercício da (re) criação da política e encarnam a gramática social e cultural da democracia participativa, citando como exemplo a realização, no 2º trimestre de 2007, da **“Conferência das Comunidades”** idealizada pela **Rede Articulada de Entidades da Região do Monte Cristo** que reuniu moradores, lideranças, representantes do Poder Público, entidades governamentais e não governamentais e Conselhos de Políticas Públicas e de Direitos para discutir e deliberar sobre os problemas da comunidade nas várias áreas. Ação pioneira, sem precedente no município de Florianópolis, foi imediatamente incorporada pelo Maciço do Morro da Cruz, que também realizou sua Conferência. Outra experiência importante para a Região e que se constitui em estratégia para ampliar a participação comunitária foi a implantação da Rádio Comunitária. Estas experiências correlatas e transversais ao processo participativo do Programa HBB apresentam densidade própria para investigação futura.

Para ilustrar esta temática, Burgos (2007, p. 135 - 136), ao focalizar a discussão sobre as estratégias de atuação dos movimentos sociais urbanos, percebe a necessidade de ultrapassagem, de um patamar já consolidado de institucionalização democrática dos canais de participação da sociedade civil no processo de decisão e gestão da coisa pública, para uma situação de “radicalização da democracia”, que tem como eixo central a qualidade da participação, que deve ser “ativa, efetiva e deliberativa no processo decisório” e exige o equacionamento, pelos movimentos sociais, de sua necessária dimensão “estatal e um processo de autocrítica e democratização de suas estruturas internas.

Segundo Carvalho (2004), “tornar real essa nova concepção de democracia, possibilitar uma efetiva partilha do poder de gestão com a sociedade, é um processo lento, complexo e descontínuo. Exige transformações dos movimentos sociais, provocadas pela sua relação com o mundo da política “real”, provoca mudanças culturais, que geram transformações das instituições”.

Após tais considerações, parece estar cumprida a simbólica contribuição de reconstruir a história da participação no Programa Habitar Brasil BID – Região Chico Mendes e lançar luz sobre o processo participativo, refletindo alguns indícios, mediatizados pelo corpo teórico e pelos dados e forjados na empiria e na militância do Serviço Público e do Serviço Social pela presente autora, em atuação direta no referido Programa.

Tabela 5 - Principais pautas, participantes e modalidades de atuação junto aos moradores da Região Chico Mendes – Programa HBB.

ANO	MODALIDADE/ PARTICIPANTES	PRINCIPAIS PAUTAS
2001		
2002	<p>Reunião – primeiras famílias em processo de remanejamento</p> <p>Reunião – moradores das comunidades</p>	<p>-Preparação para os procedimentos de mudança e integração ao novo espaço de moradia (descrição dos abrigos, programação das mudanças, orientações gerais para uso das instalações sanitárias e físicas, definição dos abrigos por famílias).</p> <p>-Situações de risco</p>
2003	<p>Reunião por Blocos – Famílias moradoras do Abrigo Provisório</p> <p>Reunião – moradores dos Abrigos Provisórios</p> <p>Assembléia – Moradores dos Abrigos Provisórios</p> <p>Reunião – Famílias das novas unidades habitacionais</p> <p>Reunião – Famílias das novas unidades habitacionais</p>	<p>-Sanar dúvidas, esclarecer e orientar quanto aos procedimentos de transferência para as casas e pendências das obras físicas e de infraestrutura;</p> <p>-Discutir normas para um melhor convívio nos abrigos: silêncio, limpeza dos pátios interno e externo, conservação do abrigo, processo de conscientização do abrigo como um bem de cada família; posse, tratamento e manutenção de animais domésticos;</p> <p>-Definir as normas e o regimento interno dos abrigos;</p> <p>-Avaliar as condições de moradia e discutir novos encargos financeiros;</p> <p>-Acompanhamento social pós-uso das unidades habitacionais - avaliação</p>
2004	<p>Reunião: Moradores do Conjunto Habitacional Chico Mendes</p> <p>Reunião: famílias inadimplentes</p> <p>Reunião – Moradores do Conjunto Habitacional Chico Mendes</p> <p>Reunião: Famílias em situação de risco</p> <p>Reunião por blocos: Moradores abrigos provisórios</p> <p>Reunião de Mulheres-Abrigo Provisório</p>	<p>- Limpeza das caixas d’água dos Blocos do Conjunto Habitacional; desobstrução da rede de esgoto, orientação quanto à manutenção e utilização das instalações hidro – sanitárias;</p> <p>- Identificar os motivos da inadimplência; informar, orientar e conscientizar sobre a necessidade do pagamento das prestações das habitações; inclusão do subsídio;</p> <p>- Avaliação das condições de moradia e discutir regimento interno;</p> <p>– Remanejamento, negociação da casa;</p> <p>- A participação comunitária e a integração das famílias beneficiárias do Projeto Habitar Brasil/BID; uso adequado dos abrigos.</p> <p>- Grupo de Mulheres “Pintando e Bordando”-</p>

2005	<p>Reunião-moradores abrigos provisórios</p> <p>Assembléia Comunitária - moradores Chico Mendes e Nossa Senhora da Glória</p> <p>Reunião: Moradores Abrigos Provisórios</p> <p>Reunião: Moradores Abrigos Provisórios</p> <p>Oficina de Sabão Caseiro</p> <p>Palestra Educativa – Primeiros Socorros</p> <p>Palestra educativa – Uso Racional de energia elétrica</p> <p>Orientações sobre desratização</p> <p>Palestra- esgoto sanitário – CASAN</p> <p>Oficina de Natal – Crianças e Mulheres dos Abrigos</p> <p>Palestra educativa – atendimento e saúde e Previdência Social</p>	<p>-Acondicionamento do lixo e utilização correta do container;</p> <p>- Discussão da proposta de reprogramação de obras e serviços</p> <p>-Organizar o mutirão de limpeza/serviço nas ruas do alojamento</p> <p>- Mudança de local do container de lixo</p>
2006	<p>Reuniões: - Moradores dos Abrigos Provisórios</p> <p>Reunião: - Moradores do Complexo Habitacional Chico Mendes</p> <p>evento sócio – cultural de resgate das origens: - Roda de Chimarrão: mateada - conagraçamento de moradores e lideranças</p>	<p>- Discussão coletiva sobre a percepção dos moradores sobre o programa HBB/BID, resgatando a sua historicidade na comunidade e relacionando-o a Política Habitacional Federal e Municipal;</p> <p>-Problemas relacionados a manutenção dos apartamentos e conservação dos espaços comuns Complexo Chico Mendes, ações da Consultoria para o próximo ano;</p>
2007	<p>Encontros descentralizados: Moradores dos Abrigos, do Complexo Chico Mendes e das Unidades Habitacionais.</p> <p>Reuniões descentralizadas: Moradores dos Abrigos, do Complexo Chico Mendes e das Unidades Habitacionais</p>	<p>- Importância da participação no processo eleitoral das comunidades e sensibilização para as atividades da Consultoria;</p> <p>- Valor da tarifa de Energia Elétrica, sensibilização para a Oficina de coletores solares com material reciclado e para campanha de redução de preço;</p>

	<p>Reuniões descentralizadas: Moradores dos Abrigos, do Complexo Chico Mendes e das Unidades Habitacionais</p> <p>Reuniões descentralizadas: Moradores dos Abrigos, do Complexo Chico Mendes e das Unidades Habitacionais</p> <p>Oficinas- moradores, lideranças, Rede Articulada de Entidades da Região do Monte Cristo; Secretaria de Habitação e Secretaria de Desenvolvimento Social e Caixa Econômica Federal;</p> <p>Encontros- mulheres da comunidade;</p>	<p>- Participação no processo eleitoral; uso, manutenção e conservação das benfeitorias e ampliação das unidades habitacionais e sensibilização para outras ações da Consultoria;</p> <p>-Uso racional da energia elétrica e da água e planejamento dos novos encargos.</p> <p>-Avaliação coletiva das ações desenvolvidas nas comunidades beneficiárias do PHBB e apresentação de diagnóstico sobre as comunidades;</p> <p>-Devolução/ publicidade do Relatório do “Perfil da Mulher e de suas condições de vida”</p>
--	---	--

Fonte: Relatórios Trimestrais do Programa Habitar Brasil- BID/ Região Chico Mendes

Elaboração: Marliange da Silva. Florianópolis/SC, 2008

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise da *participação* da população no Programa Habitar Brasil BID, mais do que um elemento desvelador óbvio dos modos de operação dos projetos políticos neoliberal e democrático participativo e suas complexas inter-relações, exortou a reflexão à vivência profissional na coordenação do Projeto Social no Programa HBB Região Chico Mendes, num processo de autocrítica, conduzido à luz da minha contemporânea condição intelectual e política.

A cisão da cena política e participativa do período 1994-1997 na Região Chico Mendes, caracterizada pela experiência comunitária voltada para o fortalecimento crítico, político e organizativo da população, no contexto de um governo democrático popular, para um período de instrumentalização e institucionalização da participação, com a implantação dos Programas HB e HBB, com um governo alinhado aos interesses do capital, teve repercussões drásticas na condução das políticas públicas e nas condições da atuação dos profissionais da área social.

A pressão dos governantes sobre a área técnica e sobre a população na adequação do município à lógica disseminada pelos Organismos Internacionais no que tange à *gestão das cidades e adesão ao Programa*, por meio das condicionalidades normativas, aliada à incipiência técnica, política e administrativa do município no trato com a questão urbana, manietaram a condição e movimentação crítica de parte da equipe técnica, que foi deslocada para o terreno da eficiência e da eficácia. Igualmente, registra-se que, nesta conjuntura que moldurou a implantação e o desenvolvimento do Programa HBB Região Chico Mendes, desfavorável à radicalização da democracia, não foram capitaneadas a ética e a criticidade. Estas qualidades, aliadas à resistência, às vezes tácita, às vezes explícita (nos moldes gramscianos), à orquestração de um processo participativo restrito, em bases representativas, encapado com vestes democráticas, no melhor estilo “confluência perversa”, implicou, no início do ano de 2003, a minha saída da Coordenação do Projeto Social e do Programa HBB.

Passados esses anos, tal experiência revolvida desvela tantos outros elementos de análise e é uma totalidade impregnada de múltiplas determinações, que este estudo, contidamente, apresenta para responder às indagações sobre a participação da população no Programa.

O trabalho de pesquisa foi realizado, do início da intervenção da Prefeitura na Região Chico Mendes, em 1993, até meados de 2007, percorrendo longos anos, diversos contextos, muitas falas, entonações, episódios, que foram decodificados com o arsenal teórico, que pareceu mais apropriado. No conjunto teórico, destaque para a concepção de “confluência perversa” de Dagnino (2004), que desvela a confluência entre perspectivas democráticas e liberais na apropriação de léxicos democráticos e a perversidade explicitada pelo obscurecimento das distinções entre os significados atribuídos aos conceitos, em especial o de participação. Este movimento sub-reptício conforma e dissemina aparentes consensos em torno de reformas que afirmam a importância da participação da sociedade, com foco no aumento da eficácia, da eficiência e da transparência das políticas sociais. “Torna-se então necessário distinguir os consensos, confluências e rupturas entre significados e perspectivas subjacentes às experiências participativas” (ALBUQUERQUE, 2007, p. 206).

A primeira aproximação conclusiva realizada nos domínios deste estudo foi a contextualização da questão urbana nos marcos do capitalismo, com o fortalecimento da visão dialética de cidade, que tanto se presta à produção e reprodução capitalista, como traz em si o germe da revolução, ao gestar as condições extremas das contradições do capital. Em sentido diametralmente oposto de análise estão as intenções hegemônicas do projeto político neoliberal, que, por meio dos Órgãos Financiadores Internacionais, como o BID, esforça-se em disseminar um *modelo de gestão das cidades, orientador do planejamento urbano*, em que o governo central deve empenhar-se no controle econômico do país e os governos estaduais e municipais são requisitados a assumirem responsabilidades concernentes às políticas sociais (focalizadas, fragmentadas). Os gestores municipais, especialmente, são estimulados a gerir um tipo de política que valorize a dimensão gerencial e técnica da administração, para atrair, por meio da infraestruturação das cidades, os investimentos capitalistas. Aqui se extrai a máxima do capitalismo contemporâneo, em que as cidades passaram elas mesmas a ser geridas e consumidas como mercadorias (SANTANA, 2006; MARICATO, 1997).

Neste contexto, uma das recomendações, em particular do BID, é quanto à participação, que deve ser incentivada à medida que facilita a boa aplicação dos recursos, no sentido de tornarem os projetos eficientes e eficazes, segundo a lógica da acumulação capitalista. É necessário reforçar que foi nos marcos da hegemonia do projeto neoliberal, nos anos 90, que a participação deixa de ser uma confrontação ao Estado para se caracterizar como “participação

negociada” e “institucionalizada”, na disputa entre projetos distintos, em processo de co-gestão entre o Estado e a sociedade, nos novos espaços públicos.

A resignificação da participação, de ação contestatória e transformadora dos anos 70 e 80 para o ideário participacionista dos anos 90, no contexto peculiar do Estado pós-ajuste, delineou novas formulações específicas na implementação de políticas sociais, adequadas às exigências próprias da moderna gerência, como a noção de “democracia gerencial” (DAGNINO; OLVERA; PANFICHI 2007), focada no aumento da eficácia, produtividade e associada aos governos neoliberais.

Esta “utilidade da participação” deve garantir a “funcionalidade sistêmica”, a comunicação fluída e com ótimos resultados entre Estado e sociedade civil para o melhor desempenho governamental (VERA, 2006, p. 269).

Uma segunda aproximação conclusiva é que, neste cenário de “confluência perversa” (DAGNINO; OLVERA; PANFICHI, 2006, p.16), o conceito de sociedade civil também é conformado pelas matrizes liberais, numa clara associação ao mercado, com o ocultamento do seu caráter democratizador, sendo solicitado, portanto, que estejamos alerta às armadilhas do neoliberalismo, no que se refere ao incentivo à participação. Este movimento representa a transferência das responsabilidades do Estado à sociedade e o total apoio à abordagem privada das questões públicas, depondo o significado político da participação, o que coloca em risco a questão da participação coletiva e social e o campo “democrático - popular” (NEVES, 2006, p. 399).

O incentivo e “euforia” (NEVES, 2006, p. 400), na ênfase à participação da sociedade civil, são encontrados, conforme já apontado neste estudo, nas determinações do BID, como forma de colaboração para a construção de capital social de confiança e solidariedade e de uma cultura cívica e de consensos. Esta constatação é relevante e conclusiva para nós (terceira aproximação), pois é expressa o tempo todo na vivência comunitária descrita, a qual é corroborada por Santana (2007), que expõe a subsunção do léxico participativo aos interesses das prescrições da agenda de ajustes:

A participação [...] não é um *fim* e sim um *meio de legitimar* os programas e projetos financiados pelo Banco em toda a América Latina. Nesta medida, é que a participação *não tem por objetivo decidir o rumo da política, mas apenas influenciá-la* (SANTANA, 2006, 144). A participação tem, assim, um caráter *consultivo*, não sendo, portanto, *deliberativa*. Mas, se assim o é, por que, afinal, o Banco prioriza essa temática no âmbito das orientações de políticas? Porque, a nosso ver, a participação, nesta

perspectiva, facilita a *legitimidade* dos programas e projetos por ele financiados, os quais têm [...] um enfoque setorizado e focalizado. Na mesma direção, esse tipo de participação garante o *aceite da política*, posto que desenvolve o sentimento de pertença das pessoas atendidas por determinado projeto; ao mesmo tempo em que garante que essas mesmas pessoas acompanhem/fiscalizem as atividades do poder público, com vistas a alcançar a *eficiência, a eficácia e a sustentabilidade* dos projetos que, aliás, permitem a formação do *bom governo* (SANTANA, 2007, p. 145).

O referendo pelo BID da inclusão de processos participativos nos projetos de desenvolvimento está ancorado, assim, na formulação de que “a participação contribui para a identificação dos problemas a serem enfrentados pelos próprios grupos atendidos pelas políticas e projetos, como também contribui para a redução de custos e para ampliar o sentido de propriedade das pessoas sobre essas políticas e projetos” (SANTANA, 2006, p. 141), fortalecendo o nível de confiança no governo e a capacidade cívica dos moradores. Esta assertiva expõe a perspectiva da *participação cidadã* para o BID, capturada nos documentos oficiais, discursos teórico-ideológicos para a assimilação pelos Estados do novo status adquirido pela participação, no âmbito da gestão pública das cidades.

O reconhecimento da habilidade dos organismos multilaterais em desempenharem papel capital de comando da economia capitalista e atuarem categoricamente “na defesa das *forças de mercado* como reguladores da vida social, política e econômica” (SANTANA, 2007, p. 50) necessita, para plena acomodação nos Estados, de uma sincronia de interesses (nacionais e supranacionais) em favor das frações de classe dominante. No caso brasileiro, segundo Santana (2006), há o casamento das orientações com o projeto político brasileiro, principalmente a partir do Governo Fernando Henrique Cardoso, que desenvolveu um projeto político-econômico de forte base neoliberal, em que o Brasil entra na rota dos ajustes estruturais.

Fortalecendo esta análise, Almeida (2006, p. 103) identifica também no Brasil o terreno fértil para a implementação das políticas de ajustes e os sujeitos nas sociedades civil e política que forneceram os suportes do marco discursivo neoliberal, com destaque para o Governo Fernando Henrique Cardoso, e a construção e percurso do advento da “participação solidária” no Brasil. Afirma que as propostas dos Organismos Internacionais não são “incorporadas como ‘pacote fechado’, encontrando ou defrontando-se com contextos associativos diversificados, dinâmicas de funcionamento próprias de cada Estado, conjunturas e momentos políticos, econômicos específicos de diferentes realidades”.

Desse modo com o contexto e o texto amoldados, não é difícil explicar a ambigüidade a que tem se prestado o conceito de participação e sua “funcionalidade sistêmica”, que tem resultado na autonomia do “Estado eficiente”, sustentado por um sistema de informações dos “beneficiários” para a tomada de decisão. Isto permite uma quarta aproximação conclusiva de que a participação, engendrada nesta concepção carece da qualidade política que caracteriza a participação democrática: o compartilhamento do poder – a co-gestão (VERA, 2006, p. 266).

Com base na análise das intenções do BID no que tange à questão da “*participação dos beneficiários*” dos Programas, a afinidade e o eco desta lógica nos governos nacional e municipal no tempo histórico pesquisado, na análise dos processos sociais, permitida pela experimentação empírica, na análise crítica dos relatórios e do percurso do Projeto Social, é possível, conclusivamente, aduzir determinados elementos de aproximação à experiência da participação da população no Programa Habitar Brasil BID:

- ✓ O conteúdo do Projeto Social – Volume VII tem retórica adequada aos requisitos solicitados pelos Manuais do BID, em que a *participação dos beneficiários* e das *entidades representativas é considerada fundamental em todas as etapas*. Foi desenvolvida metodologia específica para a participação, traduzida por um conjunto de atividades alinhadas em prazos compatíveis com a execução das obras. No entanto, os processos participativos idealizados e executados são destituídos de força política e não constituem espaços consolidados para a visualização de dissensos, com clara alusão aos conteúdos de cooperação, parcerização e consenso, com vistas à manutenção da governabilidade do Projeto, e principalmente dos riscos do Projeto. A existência de regulamentos formais e mecanismos e meios de participação, como os constituídos pelo Projeto Social, são *per si*, apenas um instrumento, “ferramentas de gestão”, que se não forem impregnados de fatores reais de índole política e econômica, não permitem a participação efetiva (DAGNINO; TATAGIBA, 2007). Esta idéia está correlacionada ao conceito de Demo (2001, p. 124) de participação, como redistribuição de bens e poder, ressaltando a face material da qualidade política da participação, imprescindível para a auto-sustentabilidade dos processos participativos. No Projeto Social, são encontradas referências que remetem à radicalização da participação (motivadas pela experiência de participação pretérita na comunidade), mas a tradução nas atividades planejadas é predominantemente funcional e tradicional, nos moldes do Programa, demonstrando a

pertinência da “crise discursiva” que domina a atualidade da resignificação dos papéis da sociedade civil e do Estado, nos ditames neoliberais.

A sociedade civil perde o sentido e o campo da crítica que lhe haviam sido atribuídos e fica-se apenas com a cooperação, em uma visão homogeneizante, cujo efeito principal é a despolitização das relações entre a sociedade e o Estado, já que o conflito desaparece de cena (DAGNINO; OLVERA; PANFICH, 2006, p.22).

- ✓ Os espaços com maior autonomia deliberativa da população foram sacrificados em virtude dos problemas gerenciais e políticos da Prefeitura e demais órgãos, como a CAIXA, para a contratação da Empresa de Consultoria na área social, no tempo devido, causando brutal descompasso entre as obras e o Projeto Social, onerando a diminuta equipe técnica da Prefeitura e reduzindo o Projeto Social a arranjos para o remanejamento das famílias. Todavia, não há indicações de que esta contratação, no devido tempo, teria alterado as bases tradicionais e utilitárias da participação, isto porque a tendência posta pela própria realidade histórica na qual estamos inseridos é de que há muito mais compatibilidades do que tensões, no que se refere à possibilidade de discutir modelos de gestão de cidades e participação social que apontem para transformações fundamentais nos rumos do estágio atual do capitalismo. Esta assertiva faz parte das conclusões de SANTANA (2006), que, ao analisar o desenvolvimento do Programa HBB, em um governo municipal de bases progressistas, constituído por uma frente de esquerda, mesmo assim distinguiu o forte poder de controle das instituições financeiras multilaterais, elaborando as orientações de políticas que favorecem os interesses capitalistas. No quadro específico de Florianópolis, em que as compatibilidades são de todas as ordens, conforme já verificado, é plausível a referida dedução.
- ✓ A participação da população esteve, predominantemente, vinculada à remoção de obstáculos para o máximo desempenho das obras, à resolução de conflitos cotidianos e à adaptabilidade da população ao “conjunto das benfeitorias”, por meio de eventos participativos pontuais, tradicionais, com ênfase para a modalidade “reuniões”, “espaços da não decisão” (DAGNINO, 2006). Houve desprestígio à construção de espaços públicos sociais ou compartilhados com o Estado que explicitassem os conflitos, fossem instrumentos de deliberação e proporcionassem simetria de informação, conhecimento e poder. Destacou-se a prevalência da argumentação técnica, e Nogueira (2005, p. 157)

adverte que, em fóruns em que se discute a face técnica e a maioria dos cidadãos não possuem conhecimentos consistentes, é “mais ou menos natural que os técnicos da área se sobressaíam e imponham seu modo de ver e agir”, e com isso o fórum participativo transforma-se em algo artificial, instrumental. Para ilustrar:

Essa é uma opção muito utilizada- conscientemente ou não – pelos que fomentam a participação para fins de legitimação. Convocam-se reuniões para que elas não decidam ou façam escolhas efetivas, mas para que sancionem o que já está decidido num plano técnico, administrativo ou partidário prévio (NOGUEIRA, 2005, p. 157).

- ✓ Houve ênfase e prevalência dos espaços de representação da população para a tomada de decisões, negligenciando a participação direta dos moradores, condicionada a momentos de “crise”, ao cumprimento de requisitos para legitimação das propostas e para intervenções voltadas ao remanejamento. Este fato, associado à inconstância e irregularidade dos procedimentos participativos com as lideranças, no caso as reuniões e encontros, assistemáticos e interrompidos por diversas vezes durante o período pesquisado, acabam por não produzir efeitos virtuosos, fazendo par com o risco de ilegitimidade das decisões: “decisões tomadas em momentos de refluxo da participação [...] em fóruns esvaziados e pouco representativos deixam de refletir a opinião da maioria. Se chegarem a ser implementadas, convertem-se em elementos adicionais de desigualdade e de injustiça (NOGUEIRA, 2005, p. 156).
- ✓ A participação da população, de forma geral, esteve apartada do seu potencial crítico, propositivo e ativo, que foi mais bem demonstrado no período em que a comunidade teve apoio de assessorias externas, como a UFSC e a OAB, que qualificaram a discussão e conflitaram as premissas do Projeto, quando houve conquistas reais como a ampliação das modalidades da tipologia das casas para atender as necessidades e situações diferenciadas das famílias. A população participava das reuniões, mobilizada pelas lideranças, e acompanhava os movimentos de argumentação e de conflitos entre os interesses do Poder Público e da Comissão de Habitação, apreendendo as questões específicas, mas também as questões de fundo do Projeto, sobre recursos, a atuação dos demais órgãos envolvidos, a conjuntura política e administrativa, e ficava evidenciada a correlação de forças. Com o arrefecimento da densidade política da Comissão de Habitação, com a saída das assessorias, confirmou-se um período de construção de consensos, parcerias e de

fortalecimento de sinergias para o equacionamento de questões controversas, bem ao estilo “confluência perversa”.

Outras tantas considerações poderiam contribuir para oferecer pistas sobre as condições da participação e aferir parâmetros de qualidade ao processo participativo desenvolvido na Região Chico Mendes. Uma intervenção desta natureza e com tamanho impacto na vida das pessoas e da cidade não poderia reduzir sua experiência participativa a um apanhado de reuniões e encontros e cursos e palestras, sem evidenciar e destacar espaços sistemáticos de acompanhamento, avaliação e controle social da população sobre as minúcias e sobre todo Projeto, sem ter descritas formas de deliberação genuína, resistências e compartilhamento de poder, com a ampliação da noção de co-gestão para a de auto-sustentabilidade dos processos participativos.

É inegável que o tema da participação se insere na nova polarização dos ideais democráticos, com o neoliberalismo em um pólo, com sua concepção de Estado-mínimo, expansão da economia de mercado, escamoteamento das desigualdades sociais e das assimetrias de poder e de recursos, e no outro pólo, a democracia participativa que ressalta a necessidade de incorporar outros níveis de poder além do Estado, visando à ampliação da interação entre este e a sociedade, mediados por uma “zona cinzenta”, uma disputa velada de significados que provoca perplexidade mesmo nos movimentos sociais e em outros setores da sociedade organizada.

O que nos cumpre, portanto, é estar alerta para reconhecer estas concepções e práticas, suas armadilhas ideosemânticas e ser coerentes com o conteúdo político transformador radical, perseguindo a radicalização da democracia, por meio da democratização da política, levada às últimas conseqüências, que pode ser, dependendo da correlação de forças, a progressiva superação do capitalismo (COUTINHO, 1997).

Assim, a experiência da participação no Programa Habitar Brasil BID – Região Chico Mendes, como totalidade, contém em si as determinações sócio –históricas que explicam as ambigüidades, dilemas, perversidades, contradições e disputas da contemporaneidade que incidem sobre o tema da democracia (não esgotado neste estudo) e pode, *per si*, contribuir para aclarar tantas outras e aos profissionais envolvidos com a direção dos processos participativos.

Espera-se ter contribuído.

REFERÊNCIAS

- ABRAMO, Pedro (Org.). **A Cidade da Informalidade**. Rio de Janeiro: Editora Sette Letras/Faperj, 2003.
- ADORNO, Theodor W. **Indústria Cultural e Sociedade**. São Paulo: Paz e Terra, 2002.
- ALBUQUERQUE, Maria do Carmo Alves de. Participação e controle da sociedade sobre políticas sociais no Cone Sul. In: DAGNINO, Evelina; TATAGIBA, Luciana. **Democracia, Sociedade Civil e Participação**. Chapecó: Argos, 2007, p. 259- 274.
- ALMEIDA, Carla. O marco discursivo da “participação Solidária” e a nova agenda de formulação e implementação de ações sociais no Brasil. In: DAGNINO, Evelina; OLVERA, Alberto J; PANFICH, Aldo. **A disputa pela construção democrática na América Latina**. São Paulo: Paz e Terra, 2006. p. 95-136
- ALTHUSSER, Louis. **Aparelhos Ideológicos de Estado**: notas sobre os Aparelhos Ideológicos de Estado. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1983.
- ALVIM, Valdir. **Neoliberalismo, globalização e americanismo**: as estratégias dos organismos financeiros multilaterais. Revista katalysis, Florianópolis-SC, v. 7, n. 1, p. 99-110, 2004.
- ANDERSON, Perry. Balanço do Neoliberalismo. In: GENTILI, Pablo; SADER, Emir (Orgs). **Pós-Neoliberalismo**: as políticas sociais e o Estado democrático. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.
- ARANTES, Otília; VAINER, Carlos; MARICATO, Ermínia. **A cidade do pensamento único**: desmanchando consensos. Petrópolis, Vozes, 2000.
- ARRUDA, Marcos. **Dívida E(x)terna**: Para o capital, tudo; para o social, migalhas. Petrópolis-Rj: Ed. Vozes, 1999.
- _____. **Globalização financeira neoliberal**: Grave enfermidade do capitalismo. Disponível em: www.rbrasil.com.br. Acesso em: 11 maio 2007.
- AZEVEDO, Sérgio. **Habitação social nas Metrôpoles brasileiras**: Uma avaliação das políticas habitacionais em Belém, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Rio de Janeiro e São Paulo no final do século XX. In Coleção Habitare. Vol 1 - Capítulo 1. Porto Alegre, ANTAC, 2007.
- BEHRING, Elaine Rossetti. **Política Social no Capitalismo Tardio**. São Paulo: Cortez, 2002.

BOBBIO, N. MATEUCCI, N. e PASQUINO. G. **Dicionário de política**. Trad. Carmen C. Varriale et al. Editora Universidade de Brasília, Brasília, 1998.

BONDUKI, Nabil. **Habitação e autogestão**: construindo território de utopia. Rio de Janeiro: FASE, 1989.

BORON, Atílio A. Os “novos Leviatãs” e a polis democrática: neoliberalismo, decomposição estatal e decadência da democracia na América Latina. In: GENTIL, Pablo; SADER, Emir (Orgs) **Pós-Neoliberalismo II: Que Estado para que Democracia?** Petrópolis, RJ: Vozes, 1999.

BRANDÃO, Assis. **Sobre democracia participativa**: Poulantzas, Macpherson e Carole Pateman. In. Serviço Social e Sociedade, ano XVII, N° 54, julho de 1997, São Paulo: Cortez.

_____. ; VÉRAS, Maura Pardini Bicudo Política Habitacional e a luta pelo direito à habitação. In: **A cidadania que não temos**. São Paulo: Brasiliense, 1986.

BRASIL. **Código de Ética do Assistente Social**. Lei 8.662/93 de regulamentação da profissão. 3° edição. Brasília: Conselho Federal de Serviço Social, 1997.

_____. Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano. **Manual do Programa Habitar Brasil BID-Orientações do Subprograma Urbanização de Assentamentos Subnormais**. Brasília, 1999a.

_____. Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano. **Manual de Orientações do Subprograma de Desenvolvimento Institucional dos Municípios**. Brasília, 1999b.

_____. Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano. **Programa Habitar Brasil BID/Regulamento Operacional**. Brasília, 1999c.

_____. Presidência da República. Núcleo de Assuntos Estratégicos da Presidência da República Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). **Políticas Públicas** - Acompanhamento e análise. Brasília, n° 14, Fevereiro 2007.

BURGOS, Raúl. Da democratização política à radicalização da democracia: novas dimensões estratégicas dos movimentos sociais. In: DAGNINO, Evelina; TATAGIBA, Luciana. **Democracia, Sociedade Civil e Participação**. Chapecó: Editora Universitária Argos, 2007, p. 127-162.

Carta política do Fórum Nacional de Reforma Urbana distribuída na reunião do Conselho Nacional das Cidades (dias 5 e 6 de setembro de 2007). Disponível em: http://www.cressgo.org.br/sala_de_imprensa/artigos.php?category=6&id=122. Acesso em: nov/2007.

CAPELLA, Juan Ramón. **Os Cidadãos Servos**. Porto Alegre: Editoração Eletrônica, 1998.

CARVALHO, Alba Maria Pinho de. **Radicalizar a democracia**. Fala no Seminário do Comitê Cearense. “Um outro Nordeste é Possível” em preparação ao Fórum Social Nordestino – Fortaleza/CE- 08 de outubro de 2004.

CARVALHO, Maria do Carmo Albuquerque. **Participação social no Brasil Hoje**. Disponível em: www.participacaopopular.org.br/FPPP/docs/participacao_social_no_brasil_hoje.doc . Acesso em: 23 de março de 2007.

COELHO, Vera Schattan P; NOBRE, Marcos. **Participação e Deliberação**. Teoria Democrática e Experiências Institucionais no Brasil Contemporâneo. São Paulo: editora 34, 2004.

COELHO, Mari Cristine. **Avaliação do Programa Habitar Brasil BID**: Subprograma de Desenvolvimento Institucional (DI) quanto a sua eficácia. Trabalho de Conclusão do MBA em Gestão Urbana, Habitacional e do Desenvolvimento Social, Florianópolis, 2005.

COMISSÃO DE HABITAÇÃO EM DEFESA DAS COMUNIDADES. **Relatório elaborado pela Comissão de Habitação em Defesa das Comunidades Chico Mendes, Novo Horizonte e Nossa Senhora da Glória sobre o Projeto Chico Mendes da Prefeitura de Florianópolis**. Florianópolis, 2001.

CORNELLI, Marcela. **Chica das Chagas**. Pobres & Nojentas. Florianópolis, nº06, Ano 1, p14-16 mar/abr.2007.

_____. **Avenida rouba histórias de vida**. Pobres & Nojentas. Florianópolis, nº 09, Ano 2, p 14-18, set/out. 2007.

COUTINHO, Carlos Nelson. Sobre a "Questão Democrática" em Marx e em alguns Marxistas. In: KONDER, Leandro; CERQUEIRA FILHO, Gisálio; FIGUEIREDO, Eurico de Lima. **Por que Marx?** Rio de Janeiro: Edições Graal, 1983. p. 63-78.

COUTINHO, Carlos Nelson. **Notas sobre cidadania e modernidade**. Praia Vermelha, Estudos de Política e Teoria Social, Rio de Janeiro, v. 1, n. 1, p. 14-165, 1997.

DAGNINO, Evelina. **Construção democrática, neoliberalismo e participação**: os dilemas da confluência perversa. Em: Revista Política & Sociedade, nº 5, outubro de 2004. Florianópolis: Cidade Futura.

DAGNINO, Evelina, OLVERA, J. Alberto, PANFICHI, Aldo. **A disputa pela construção democrática na América Latina**. São Paulo: Paz e Terra, 2006.

_____. Para uma outra leitura da disputa pela construção democrática na América Latina In: **A disputa pela construção democrática na América Latina**. São Paulo: Paz e Terra, 2006, p. 13-92.

DAGNINO, Evelina, TATAGIBA, Luciana. **Democracia, Sociedade Civil e Participação**. Chapecó: Argos, 2007.

DEMO, Pedro. **Participação é Conquista**: Noções de política social participativa. São Paulo: Cortez, 2001.

_____. **Pobreza da pobreza**. Petrópolis: Vozes, 2003.

FALCÃO, Maria do Carmo; NETTO, José Paulo. **Cotidiano**: Conhecimento e Crítica. São Paulo: Cortez, 1989.

FERNANDES, Edésio. Perspectivas para a renovação das políticas de legalização de favelas no Brasil. In. **A Cidade da Informalidade**: o desafio das cidades latino-americanas. ABRAMO, Pedro. (Org.). Rio de Janeiro: Editora Sette Letras/Faperj, 2003.

FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. **Novo Dicionário da Língua Portuguesa**. 3ª Ed., Curitiba, Positivo, 2004.

FLORIANÓPOLIS. Instituto de Planejamento Urbano de Florianópolis. **Projeto Sapé**. Florianópolis, 1978.

FLORIANÓPOLIS. Instituto de Planejamento Urbano de Florianópolis. **Perfil de Áreas Carentes**: Continente. Florianópolis, 1993.

_____. Prefeitura Municipal de Florianópolis. **Carta Consulta**: Programa Habitar Brasil BID – Região do Continente – Chico Mendes. Amostra. Florianópolis, 1998.

_____. Secretaria Municipal de Habitação, Trabalho e Desenvolvimento Social. **Projeto Chico Mendes**: Programa Habitar Brasil BID. Proposta de Urbanização. Florianópolis, 2000a.

_____. Secretaria Municipal de Habitação, Trabalho e Desenvolvimento Social. **Projeto Chico Mendes**: Programa Habitar Brasil BID. Proposta Habitacional. Florianópolis, 2000b.

_____. Secretaria Municipal de Habitação, Trabalho e Desenvolvimento Social. **Projeto Chico Mendes**: Programa Habitar Brasil BID. Proposta de Remanejamento. Florianópolis, 2000c.

_____. Secretaria da Saúde e Desenvolvimento Social. **Programa Habitar Brasil BID**: Projeto: Urbanização, Habitação, e Desenvolvimento Social: Projeto Social, Volume VII. Florianópolis, 2001.

_____. Prefeitura Municipal de Florianópolis. **Nosso Jornal**. ANO I- n° 1, Dez/2001.

_____. Prefeitura Municipal de Florianópolis. **Versão Preliminar da Política Habitacional**. Florianópolis, 2002.

_____. Secretaria Municipal de Habitação, Trabalho e Desenvolvimento Social. **Reprogramação do Projeto de Participação Comunitária e Desenvolvimento Social- Região Chico Mendes – HBB**. Florianópolis, 2003a.

_____. Secretaria Municipal de Habitação e Saneamento Ambiental. **Planejamento Operativo das Ações-Mobilização e Organização Comunitária**. Florianópolis, 2003b.

_____. **Relatório Técnico do Grupo Executivo de Remanejamento**. Florianópolis, 10 de fevereiro de 2003c.

_____. Secretaria Municipal de Habitação, Trabalho e Desenvolvimento Social. **Relatório Técnico do Grupo Executivo de Remanejamento**. Florianópolis, 20 de fevereiro de 2003d.

_____. Secretaria Municipal de Habitação, Trabalho e Desenvolvimento Social. **Relatório Técnico do Grupo Executivo de Remanejamento**. Florianópolis, 03 de março de 2003e.

_____. Secretaria Municipal de Habitação, Trabalho e Desenvolvimento Social. **Projeto Caminho de Casa**, Florianópolis, 2003f.

_____. Secretaria Municipal de Habitação e Saneamento Ambiental. **Projeto Chico Mendes**. Programa Habitar Brasil BID. Relatório Proposta de Alteração do Projeto. Reprogramação das obras e do Trabalho Social. Formulação do 8º Aditivo ao Contrato de Empreiteira. Florianópolis, 2005a.

_____. Prefeitura Municipal de Florianópolis. **Termo de Referência para Contratação de Consultoria para Apoiar a Prefeitura Municipal de Florianópolis na Execução do Projeto Integrado de Urbanização de Assentamento Subnormal**: Projeto de Participação Comunitária e Desenvolvimento Social – Região Chico Mendes - No Âmbito do Programa Habitar Brasil BID. Florianópolis, 2005b.

_____. Secretaria Municipal de Habitação e Saneamento Ambiental. **Plano Estratégico de Assentamentos Subnormais PEMAS**. Florianópolis, 2006.

_____. Secretaria Municipal de Habitação e Saneamento Ambiental. **Reprogramação do Projeto de Participação Comunitária e Desenvolvimento Social- Região Chico Mendes – HBB**. Florianópolis, 2007a.

_____. Secretaria Municipal de Habitação e Saneamento Ambiental. **Termo de Referência para contratação de Consultoria para apoiar a Prefeitura Municipal de Florianópolis na execução do Projeto Integrado de Urbanização de Assentamento Subnormal**: Projeto de Participação Comunitária e Desenvolvimento Social – Região Chico Mendes - no âmbito do Programa Habitar Brasil BID. Florianópolis, 2007b.

_____. Secretaria Municipal de Habitação e Saneamento Ambiental **Termo de Referência. Elaboração do Plano Municipal de Habitação de Interesse Social do Município de Florianópolis**. Florianópolis, 2007c.

_____. Secretaria Municipal de Habitação e Saneamento Ambiental. **Relatório de Desempenho Semestral**. Florianópolis, Janeiro/junho 2007d.

_____. Prefeitura Municipal de Florianópolis. Cartilha “**Projeto Chico Mendes: Programa Habitar Brasil BID – Tire aqui suas dúvidas**”. Florianópolis, s/d.

_____. Prefeitura Municipal de Florianópolis. **Programa Habitar Brasil BID: Relatório Trimestral - Trabalho de Participação Comunitária: 1º Trimestre de 2001**. Florianópolis, 2001.

_____. Prefeitura Municipal de Florianópolis. **Programa Habitar Brasil BID: Relatório Trimestral - Trabalho de Participação Comunitária: 2º Trimestre de 2001**. Florianópolis, 2001.

_____. Prefeitura Municipal de Florianópolis. **Programa Habitar Brasil BID: Relatório Trimestral - Trabalho de Participação Comunitária: 3º Trimestre de 2001**. Florianópolis, 2001.

_____. Prefeitura Municipal de Florianópolis. **Programa Habitar Brasil BID: Relatório Trimestral - Trabalho de Participação Comunitária: 4º Trimestre de 2001**. Florianópolis, 2001.

_____. Prefeitura Municipal de Florianópolis. **Programa Habitar Brasil BID: Relatório Trimestral - Trabalho de Participação Comunitária: 1º Trimestre de 2002**. Florianópolis, 2002.

_____. Prefeitura Municipal de Florianópolis. **Programa Habitar Brasil BID: Relatório Trimestral - Trabalho de Participação Comunitária: 2º Trimestre de 2002**. Florianópolis, 2002.

_____. Prefeitura Municipal de Florianópolis. **Programa Habitar Brasil BID: Relatório Trimestral - Trabalho de Participação Comunitária: 3º Trimestre de 2002**. Florianópolis, 2002.

_____. Prefeitura Municipal de Florianópolis. **Programa Habitar Brasil BID: Relatório Trimestral - Trabalho de Participação Comunitária: 4º Trimestre de 2002**. Florianópolis, 2002.

_____. Prefeitura Municipal de Florianópolis. **Programa Habitar Brasil BID: Relatório Trimestral - Trabalho de Participação Comunitária: 1º Trimestre de 2003**. Florianópolis, 2003.

_____. Prefeitura Municipal de Florianópolis. **Programa Habitar Brasil BID: Relatório Trimestral - Trabalho de Participação Comunitária: 2º Trimestre de 2003**. Florianópolis, 2003.

_____. Prefeitura Municipal de Florianópolis. **Programa Habitar Brasil BID: Relatório Trimestral - Trabalho de Participação Comunitária: 3º Trimestre de 2003**. Florianópolis, 2003.

_____. Prefeitura Municipal de Florianópolis. **Programa Habitar Brasil BID: Relatório Trimestral - Trabalho de Participação Comunitária: 4º Trimestre de 2003**. Florianópolis, 2003.

_____. Prefeitura Municipal de Florianópolis. **Programa Habitar Brasil BID: Relatório Trimestral - Trabalho de Participação Comunitária: 1º Trimestre de 2004**. Florianópolis, 2004.

_____. Prefeitura Municipal de Florianópolis. **Programa Habitar Brasil BID: Relatório Trimestral - Trabalho de Participação Comunitária: 2º Trimestre de 2004**. Florianópolis, 2004.

_____. Prefeitura Municipal de Florianópolis. **Programa Habitar Brasil BID: Relatório Trimestral - Trabalho de Participação Comunitária: 3º Trimestre de 2004**. Florianópolis, 2004.

_____. Prefeitura Municipal de Florianópolis. **Programa Habitar Brasil BID:** Relatório Trimestral - Trabalho de Participação Comunitária: 4º Trimestre de 2004. Florianópolis, 2004.

_____. Prefeitura Municipal de Florianópolis. **Programa Habitar Brasil BID:** Relatório Trimestral - Trabalho de Participação Comunitária: 1º Trimestre de 2005. Florianópolis, 2005.

_____. Prefeitura Municipal de Florianópolis. **Programa Habitar Brasil BID:** Relatório Trimestral - Trabalho de Participação Comunitária: 2º Trimestre de 2005. Florianópolis, 2005.

_____. Prefeitura Municipal de Florianópolis. **Programa Habitar Brasil BID:** Relatório Trimestral - Trabalho de Participação Comunitária: 3º Trimestre de 2005. Florianópolis, 2005.

_____. Prefeitura Municipal de Florianópolis. **Programa Habitar Brasil BID:** Relatório Trimestral - Trabalho de Participação Comunitária: 4º Trimestre de 2005. Florianópolis, 2005.

_____. Prefeitura Municipal de Florianópolis. **Programa Habitar Brasil BID:** Relatório Trimestral - Trabalho de Participação Comunitária: 1º Trimestre de 2006. Florianópolis, 2006.

_____. Prefeitura Municipal de Florianópolis. **Programa Habitar Brasil BID:** Relatório Trimestral - Trabalho de Participação Comunitária: 2º Trimestre de 2006. Florianópolis, 2006.

_____. Prefeitura Municipal de Florianópolis. **Programa Habitar Brasil BID:** Relatório Trimestral - Trabalho de Participação Comunitária: 3º Trimestre de 2006. Florianópolis, 2006.

_____. Prefeitura Municipal de Florianópolis. **Programa Habitar Brasil BID:** Relatório Trimestral - Trabalho de Participação Comunitária: 4º Trimestre de 2006. Florianópolis, 2006.

_____. Prefeitura Municipal de Florianópolis. **Programa Habitar Brasil BID:** Relatório Trimestral - Trabalho de Participação Comunitária: 1º Trimestre de 2007. Florianópolis, 2007.

_____. Prefeitura Municipal de Florianópolis. **Programa Habitar Brasil BID:** Relatório Trimestral - Trabalho de Participação Comunitária: 2º Trimestre de 2007. Florianópolis, 2007.

GOHN, Maria da Glória. **Conselhos gestores e participação sociopolítica.** São Paulo: Cortez, 2003.

GOMES, Luiz Marcos. In Revista Princípios. **Sobre o conceito do neoliberalismo.** São Paulo, n. 38, Ag/Set/Out/1995. Disponível em: <http://www.vermelho.org.br/base.asp>. Acesso em: 08 de julho 2007.

GÓMEZ, José Maria. **Política e Democracia em termos de Globalização.** Petrópolis: Vozes, 2000.

HINKELAMMERT, Franz Josef. **Crítica à Razão Utópica.** São Paulo: Ed. Paulinas, 1988.

HORTAL, Maisa Maróstica; SILVEIRA, Scheila Machado da; KUHNEN, Ariane. **Meio Ambiente e Construção de Significados na Comunidade Chico Mendes, Bairro Monte Cristo – Florianópolis, SC.** EXTENSIO - Revista Eletrônica de Extensão, Número 3, ano 2005, Florianópolis.

JUSTINO, Juliane Caetano. **Poder Público x Participação Popular na implantação do Programa Habitar Brasil BID na Região Chico Mendes.** Trabalho de Conclusão de Curso em Serviço Social. Universidade Federal de Santa Catarina, 2004.

KONDER, Leandro; CERQUEIRA FILHO, Gisálio; FIGUEIREDO, Eurico de Lima (Org.). **Por que Marx?** Rio de Janeiro: Edições Graal, 1983.

LAURELL, Asa Cristina. Avançando em direção ao passado: a política social no neoliberalismo. In: Laurell, Asa Cristina (Org). **Estado e Políticas Sociais no Neoliberalismo.** São Paulo: Cortez, 1995.

LIMA, Eliete, CUNHA, Gisele. **Homens e Mulheres construindo o Caminho para a Libertação.** Trabalho de Conclusão de Curso em Serviço Social. Universidade Federal de Santa Catarina, 1992.

LYRA, Rubens Pinto. **TEORIAS CLÁSSICAS SOBRE A DEMOCRACIA DIRETA E A EXPERIÊNCIA.** Disponível em: <<http://www.ufpb.br/ufpb/home/ouvidoria/artigos/demodireta.htm>>. Acesso em: 19 jun. 2008.

LOJKINE, Jean. **O estado capitalista e a questão urbana.** São Paulo: Martins Fontes, 1981.

LOPES, João Maria. **Parâmetros urbanísticos para Habitações de Interesse Social.** Trabalho de Conclusão do MBA em Gestão Urbana, Habitacional e do Desenvolvimento Social, Florianópolis, 2005.

MARICATO, Ermínia. **Habitação e Cidade.** São Paulo: Atual, 1997.

_____. **Brasil, Cidades-alternativas para a crise urbana.** Petrópolis: Vozes, 2001.

_____. **Conferências Temáticas: Planejamento Urbano e Inclusão Social.** Disponível em: http://ww2.prefeitura.sp.gov.br/Urbis/2002/conf_tematicas_dia_7_6_resumo.asp. Acesso em: novembro de 2007.

MARTINS, José de Souza. **A sociedade vista do abismo** - Novos estudos sobre exclusão, pobreza e classes sociais. Petrópolis: Vozes, 2003.

MARX, Murilo. **Cidade no Brasil Terra de Quem?** .São Paulo: Nobel/Edusp, 1991.

MARX, Karl. Prefácio da 1a. e Posfácio da 2ª Edição. In; Marx, Karl. **O Capital.** Vol.1. São Paulo: Difel, 1987.

MARX, Karl, ENGELS, Friedrich. **A ideologia Alemã (I – Feuerbach)**. São Paulo: Livraria Editora Ciências Humanas Ltda, 1979.

MENDES, Denise Cristina Vitale Ramos. Representação política e Participação; Reflexos sobre o déficit democrático. In Revista **Katálisis: Democracia e Participação**. Florianópolis, Volume 10, nº 2. p.143-153, 05 jun. 2008.

MÉSZÁROS, István. **Para além do Capital**: rumo a uma teoria da transição. São Paulo, Editora da UNICAMP, 2002.

_____. **O Poder da Ideologia**. São Paulo. Boitempo Editorial, 2004.

MIRANDA, Rogério. **Habitação Popular & Favelas**. Florianópolis, 2001.

NEVES, Ângela Vieira. Espaços Públicos e práticas políticas: os riscos de despolitização da participação da sociedade civil. In: DAGNINO, Evelina; TATAGIBA, Luciana. **Democracia, Sociedade Civil e Participação**. Chapecó: Editora Universitária Argos, 2007, p. 395- 420.

NOBRE, Marcos. Participação e deliberação na teoria democrática: uma introdução. Em: COELHO, Vera Schattan P; NOBRE, Marcos. **Participação e Deliberação**. Teoria Democrática e Experiências Institucionais no Brasil Contemporâneo. São Paulo: editora 34, 2004.

NOGUEIRA, Marcos Aurélio. **Um Estado para a sociedade civil**: temas éticos e políticos da gestão democrática. São Paulo: Cortez, 2005.

NUNES, Rita de Cássia. **A Política Municipal de Habitação e Desenvolvimento Social numa perspectiva de ação integrada**: Um Estudo de Caso”, Trabalho de Conclusão do MBA em Gestão Urbana, Habitacional e do Desenvolvimento Social, Florianópolis, 2005.

OLIVEIRA, Cristina Eiras de Oliveira. **Estatuto da Cidade para compreender...** . Rio de Janeiro: IBAM /DUMA, 2001.

OLIVEN, George Ruben. Marx e as cidades. In: KONDER, Leandro; CERQUEIRA FILHO, Gisálio; FIGUEIREDI, FIGUEIREDO, Eurico de Lima. **Por que Marx?** Rio de Janeiro: Edições Grall, 1983. p. 335 – 341.

OUTHWATTE, W.; BOTTOMORE, T. (Org.). **Dicionário do pensamento social do século XX**. Rio de Janeiro: Zahar, 1996.

PAULA, João Antônio de. A Produção do conhecimento em Marx. **Cadernos ABESS-CEDEPES 5**. São Paulo: Cortez, 1992.

PATEMAN. Carole. **Participação e teoria democrática**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

PECHMAN, Robert Moses; RIBEIRO, Luís César de Queiroz. **O que é a Questão da Moradia**. São Paulo: Brasiliense, 1983.

PEREIRA, Marliange da Silva. **A experiência Piloto do Programa Habitar Brasil BID: O piloto sumiu...**, MBA em Gestão Urbana, Habitacional e de Desenvolvimento Social. Florianópolis, 2005.

_____; **Mecanismos de Participação e Organização Comunitária: Um Estudo Na Região Chico Mendes.** Trabalho de Conclusão do MBA em Gestão Urbana, Habitacional e do Desenvolvimento Social. Florianópolis, 2005 a.

PEREIRA, Fernando Oscar Ruttkay. **Características da habitação de interesse social na Região de Florianópolis: desenvolvimento de indicadores para melhoria do setor.** In. Coleção Habitare. Vol 1, Florianópolis, 2006.

PEREIRA, Marcus Abílio Gomes. Modelos democráticos deliberativos e participativos-similitudes, diferenças, desafios. In: DAGNINO, Evelina; TATAGIBA, Luciana. **Democracia, Sociedade Civil e Participação.** Chapecó: Editora Universitária Argos, 2007, p. 421- 452.

PERES, Lino Fernando Bragança. **Avaliação das Políticas Públicas no âmbito da pós-ocupação da habitação de interesse social.** In Coleção Habitare. Vol 1. Florianópolis, 2005

PERES, Lino Fernando Bragança; SUGAI, Maria Inês; RECHE Daniella; LONARDONI, Fernanda Maria. **Caracterização dos espaços de pobreza na área conurbada de Florianópolis.** Disponível em: <http://www.habitare.org.br/pdf/publicacoes/arquivos/85.pdf>. Acesso em: set/2007.

RIBEIRO, Edaléa Maria. **Movimentos sociais em tempo de democracia e globalização em Santa Catarina: os anos 90.** Florianópolis: Fundação Boiteux, 2005.

RODRÍGUEZ, Rafael. **Ciudadanos Soberanos: participación y democracia directa.** España: Almuzara, 2005.

ROSA, Edenilse Pellegrini da. **Gênero e Habitação: Participação e percepção feminina na construção de viveres.** Dissertação (Mestrado em Sociologia Política). Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis. 2007.

SANTANA, Joana Valente. **Banco Interamericano de Desenvolvimento e Política Urbana no Município de Belém: tensões e compatibilidades no modelo de gestão de cidades e no discurso da participação social.** Tese (Doutorado em Serviço Social). Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro. 2006.

SANTOS, M. **O Espaço do Cidadão.** 4ª edição. São Paulo: Nobel, 1998.

SOARES, Laura Tavares. **Os custos sociais do ajuste neoliberal na América Latina.** São Paulo: Cortez, 2000.

SILVA, Regiane, M. M. **O direito á cidade: Limites a sua efetivação: uma reflexão sobre o Programa Habitar Brasil / BID do Município de Palhoça/Santa Catarina.** Trabalho de Conclusão de Curso em Serviço Social. Universidade Federal de Santa Catarina, 2004.

SILVEIRA, Luis Roberto Marques da. **Características da habitação de interesse social na Região de Florianópolis**: desenvolvimento de indicadores para melhoria do setor. Subprojeto5 - Ocupação de encostas: dinâmica urbana, modos de vida e cultura do Habitar. In. Coletânea Habitare - Vol 01. Disponível em <http://www.habitare.org.br/pdf/publicacoes/arquivos/85.pdf>. Acesso em out/2007.

SIMIONATTO, Ivete. **Estado e Sociedade Civil em tempos de globalização**: reinvenção da política ou despolitização? In. Revista Katálysis. Centro Sócio Econômico. Departamento de Serviço Social. – n. 1(junho 1997). Florianópolis: Editora da UFSC, 1997.

SOARES, Laura Tavares. **Os custos sociais do ajuste neoliberal na América Latina**. São Paulo: Cortez, 2000.

SOUZA, Maria Adélia Aparecida. **Metrópole e Globalização**. São Paulo: CEDESP, 1999a.

SOUZA, Maria Lúcia de Souza. **Desenvolvimento de comunidade e participação**. São Paulo: Cortez, 1999b.

TATAGIBA, Luciana. Os desafios da articulação entre Sociedade Civil e Sociedade Política, sob o marco da democracia gerencial. O caso do Projeto Rede Criança em Vitória/SC In: DAGNINO, Evelina; OLVERA, Alberto J; PANFICH, Aldo. **A disputa pela construção democrática na América Latina**. São Paulo: Paz e Terra, 2006. p. 137- 178

TEIXEIRA, Ana Claudia Chaves; ALBUQUERQUE, Maria do Carmo. Orçamentos Participativos; projetos políticos, partilha de poder e alcance democrático In: DAGNINO, Evelina; OLVERA, Alberto J; PANFICH, Aldo. **A disputa pela construção democrática na América Latina**. São Paulo: Paz e Terra, 2006. p. 179- 228

TELLES, Véra da Silva. Trajetórias Urbanas: fios de uma descrição da cidade. In: DAGNINO, Evelina; TATAGIBA, Luciana. **Democracia, Sociedade Civil e Participação**. Chapecó: Argos, 2007. p. 499-536.

THERBORN, Goran. In: GENTIL, Pablo; SADER, Emir (Orgs). **Pós-Neoliberalismo: As Políticas Sociais e o Estado Democrático**. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1996.

TOLEDO, Enrique de la Garza. Neoliberalismo e Estado. In: Laurell, Asa Cristina(Org). **Estado e Políticas Sociais no Neoliberalismo**. São Paulo: Cortez, 1995.

VAINER, Carlos. Pátria, empresa e mercadoria: notas sobre a estratégia discursiva do Planejamento Estratégico Urbano. In. ARANTES, Otília; VAINER, Carlos; MARICATO, Ermínia. **A cidade do pensamento único**: desmanchando consensos. Petrópolis, Vozes, 2000.

VERA, Ernesto Isunza. Interfaces Societárias, prestação de contas e projetos políticos no contexto de transição política mexicana (dois casos para reflexão). In. DAGNINO, Evelina; OLVERA, Alberto J; PANFICH, Aldo. **A disputa pela construção democrática na América Latina**. São Paulo: Paz e Terra, 2006. p. 261-308)

WIKIPÉDIA. A Enciclopédia Livre. **Escola de Chicago**. Disponível em:
[http://pt.wikipedia.org/wiki/Escola_de_Chicago_\(economia\)](http://pt.wikipedia.org/wiki/Escola_de_Chicago_(economia)). Acesso em: 08 de julho de 2007.

_____. **Chico Mendes** Disponível em: <[http://pt.wikipedia.org/wiki/Chico Mendes](http://pt.wikipedia.org/wiki/Chico_Mendes)>. Acesso em: 25 jun. 2008

_____. A Enciclopédia Livre. **Geoprocessamento**. Disponível em:
<http://pt.wikipedia.org/wiki/Geoprocessamento>. Acesso em: 08 de julho de 2007.

_____. **Comuna de Paris**. Disponível em: <http://pt.wikipedia.org/wiki/Comuna_de_Paris>. Acesso em: 03 jun. 2008

WILLIAMSON, John; KUCZNSKI, Pedro Pablo (Orgs). **Depois do Consenso de Washington:** Retomando o crescimento em uma reforma na América Latina. São Paulo: Saraiva 2004.

WIRTH, Louis. "O Urbanismo como Modo de Vida". In: VELHO, Otávio G. (org.) **O Fenômeno Urbano**. Ed. Guanabara, Rio de Janeiro, 1987.

WOLKMER, Antônio Carlos. **Ideologia, Estado e Direito**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1989.

ANEXOS

Anexo a Foto da situação do lixo na Região Chico Mendes (1997)

Anexo b Foto de reunião da Comissão do Meio Ambiente (1998)

Anexo c Foto das comunidades Chico Mendes e Nossa Senhora da Glória (espaço comunitário) (1998)

Anexo d Foto do Conjunto Multifamiliar – Chico Mendes – Habitar Brasil

Anexo e Foto do abrigo provisório Novo Horizonte

Anexo f Foto Unidade Habitacional Novo Horizonte

Anexo g Mapa do Projeto com a divisão dos Setores

Anexo h Foto Abrigo Provisório HBB

Anexo i Foto Creche

Anexo j Foto Centro Comunitário Novo Horizonte

Anexo l Fotos da base cartográfica das Comunidades Chico Mendes, Novo Horizonte e Nossa Senhora da Glória

Anexo m Termo de Adesão

Anexo n Cronograma do Projeto Social 1999

Anexo o Cronograma do Projeto Social 2007